El gobierno colectivo de la tierra en América Latina

Alejandro Diez, editor

Álvaro Caballeros · Sergio Coronado · Raúl Cruz · Alejandro Diez
Jaime Escobedo · Carmen Gonzales · Eugenia Echeverri
Jubenal Quispe · Francisco Santa Cruz

El gobierno colectivo de la tierra en América Latina

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

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

333.2
G

El gobierno colectivo de la tierra en América Latina / Álvaro Caballeros, Sergio Coronado, Raúl Cruz ... [et al.]; Alejandro Diez, editor.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa).
326 p.: il. col., diagrs., mapa; 21 cm.

Incluye bibliografías.
D.L. 2018-00624
ISBN 978-612-317-319-7

1. Comunidades indígenas - Tenencia de la tierra - América Latina 2. Comunidades campesinas - Tenencia de la tierra - América Latina 3. Uso de la tierra - América Latina I. Caballeros, Álvaro II. Coronado, Sergio III. Cruz, Raúl IV. Diez Hurtado, Alejandro, 1964-, editor V. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2018-014

El gobierno colectivo de la tierra en América Latina
Alejandro Diez, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: enero de 2018
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2018-00624
ISBN: 978-612-317-319-7
Registro del Proyecto Editorial: 31501361800062

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

Introducción. El gobierno colectivo de la tierra en América Latina
Alejandro Diez 9

Dos tipos de gobierno colectivo de la tierra desde abajo
Alejandro Diez 21

Gobernanza comunitaria de la tierra por las familias desarraigadas por el conflicto armado interno: la comunidad El Tesoro, Guatemala
Jubenal Quispe 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
Álvaro Caballeros 151

Gobierno colectivo de los territorios. Experiencias y desafíos desde las comunidades negras del norte del Cauca, Colombia
Sergio Coronado Delgado y Eugenia Echeverri Aranzazu 203

Gobernanza de la tierra y comunidades campesinas en el altiplano peruano
Francisco Santa Cruz y Jaime Escobedo 237

Propiedad comunal y derechos familiares de uso de pastoreo: el caso del hierbaje en comunidades del municipio de Sopachuy
Carmen Gonzales y Raúl Cruz 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 construidos 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

o estatal)? ¿Cuáles son los grados diferenciados de acceso de los miembros de un colectivo que maneja y defiende colectivamente sus tierras? ¿Cuál es el acceso específico de mujeres y jóvenes a la tierra colectiva? Aunque varias de estas interrogantes encuentran respuestas en casos específicos, siguen siendo cuestionamientos válidos para el análisis del gobierno y acceso efectivo a la tierra en multiplicidad de casos.

Este libro tiene, así, un doble propósito: de un lado, la presentación de los resultados académicos del proceso de investigación; y, del otro, contribuir con información y evidencia que resulte útil para los procesos de defensa del acceso a la tierra, al proporcionar posibilidades analíticas para procesos de reivindicación, propuestas de políticas e incidencias. Del lado de la investigación, pretendemos entregar evidencia y análisis sobre el gobierno colectivo que enriquezcan el debate alrededor de los bienes comunes, pero también sobre las modalidades de acceso, uso y enajenación de la tierra, en distintas condiciones y contextos, desde una perspectiva cualitativa y casuística.

Esperamos también que los análisis propuestos puedan ser potencialmente útiles para los Estados, los propios movimientos indígenas y campesinos, y las organizaciones de la sociedad civil orientadas a la defensa y formulación de alternativas y políticas para la defensa y gestión de la tierra bajo modalidades colectivas. Al respecto, las directrices voluntarias de la FAO incorporan en su noveno capítulo una serie de recomendaciones orientadas a ello, en las que se recomienda a los Estados reconocer y proteger los derechos legítimos a tierras ancestrales ocupadas por pueblos indígenas y otras comunidades (numeral 9.5), entendiendo que dichas colectividades asignan valores sociales, culturales, espirituales, económicos, medioambientales y políticos a tierras y bosques (numeral 9.1). En las directivas se hace énfasis también en la necesidad de registro y documentación de las tierras ancestrales, junto con otros derechos de tenencia públicos, privados o comunales (numeral 9.8). Además, se recomienda que los Estados reconozcan, respeten y promuevan los «enfoques consuetudinarios utilizados por los pueblos

indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia para la resolución de conflictos» (numeral 9.11), así como la realización de consultas para medidas legislativas o administrativas que afecten sus recursos (numeral 9.10).

Las mismas directivas recomiendan a los pueblos indígenas y otras comunidades que ejercen la autogobernanza de sus tierras y bosques «promover y proporcionar derechos equitativos, seguros y sostenibles sobre estos recursos, y velar especialmente porque a las mujeres se les proporcione un acceso equitativo a tales derechos». Para ello, se sugiere promover la participación efectiva de hombres, mujeres y jóvenes a través de instituciones locales o tradicionales, «especialmente en el caso de los sistemas de tenencia colectiva» (numeral 9.2), para se insta a brindar asistencia para que los miembros de las comunidades incrementen la capacidad de sus miembros, precisamente uno de los propósitos del estudio.

Finalmente, esperamos que este análisis y sus resultados proporcionen paradigmas útiles para construir alternativas viables a los procesos de defensa, gestión y propuestas de mecanismos y políticas para el acceso, aprovechamiento y gestión colectiva de la tierra por parte de sus ocupantes indígenas, campesinos, afrodescendientes o criollos. Nuestro análisis de casos efectivos de control y gobierno colectivo de la tierra busca, pues, proponer alternativas de nuevas políticas de tierra que valoren e incorporen las realidades de manejo colectivo existentes en Latinoamérica.

En último término, el proyecto buscó analizar y mostrar formas tipo para el acceso, la gestión y el manejo colectivo de la tierra en América Latina. Se esperaba que la investigación pudiera dar cuenta de cuatro grandes tipos de situaciones de gobierno colectivo desde abajo: propiedades y territorios comunales campesino-indígenas (Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Guatemala y otros países); territorios nativos indígenas de tierras bajas (zonas boscosas amazónicas, centroamericanas y del Gran Chaco); territorios comunales de afrodescendientes (Colombia

y Ecuador); y territorios colectivos de refugio bajo control de pequeños productores y colectividades rurales (Colombia, Centroamérica).

El proyecto incluyó dos procesos de investigación complementarios: de un lado, una investigación original sobre casos específicos de acceso a la tierra. Se seleccionaron, por concurso internacional, cinco proyectos de investigación de casos específicos. Todos ellos concluyeron con informes parciales y finales de investigación revisados y comentados de manera anónima. Luego, los informes finales fueron corregidos y convertidos en nuevos textos en miras a su publicación. Los proyectos seleccionados corresponden a cuatro países: dos sobre áreas mayas de Guatemala, uno en zona quechua de Bolivia, uno sobre comunidades de afrodescendientes en Colombia y uno en comunidades aimaras de Perú. Los cinco estudios resultantes constituyen los capítulos de este libro, a los que se agrega una síntesis bibliográfica sobre diversos casos de gobierno colectivo de la tierra.

Por otro lado, el proyecto implicó un proceso de revisión, lectura y síntesis de estudios de caso de acceso y control de la tierra bajo diversas modalidades en América Latina. Para ello se revisó la bibliografía sobre casos de gobierno colectivo de la tierra en diez países de Centro y Sudamérica, y a partir de esta evidencia construimos una tipología de formas de manejo colectivo de la tierra.

Los casos de Guatemala refieren a los procesos y dificultades de construcción y defensa de propiedades colectivas en contextos posconflicto. El primer trabajo, sobre la comunidad El Tesoro, en el distrito de Patulul en la costa sur, muestra el proceso de conformación de una comunidad en el marco del reasentamiento de las comunidades desarraigadas por el conflicto que se reconstituyen posteriormente, ocupando nuevas tierras bajo modalidades colectivas de propiedad con usufructo familiar y conservando áreas de uso común. Son propiedades regidas por asambleas y comités de gobierno interno que han logrado consolidarse, aunque actualmente experimentan problemas por el crecimiento demográfico y la escasez de tierras, así como por la expansión

de las plantaciones que rodean la propiedad colectiva. Esta se mantiene gracias a la fortaleza institucional y a la prohibición colectiva de venta de parcelas.

El segundo estudio de Guatemala se realizó en el norte, en la región de Alta Verapaz, sobre las comunidades Q´eqchi´ de Sechaj en el municipio de Raxruha y Palestina en el de Chisec, ambas fruto de procesos de colonización pero con itinerarios distintos frente a la presión de la ampliación de las plantaciones de palma aceitera. La comunidad de Sechaj experimenta procesos de regularización de la propiedad y otorgamiento de títulos como parte del proceso de afirmación de la propiedad, pero termina siendo afectada por diversas formas de presión y vendiendo la mayor parte de sus tierras. En cambio, la comunidad de Palestina desarrolla un proceso contrario de afirmación de lo colectivo, la reinstalación de autoridades tradicionales y la búsqueda de proyectos de desarrollo que inciden en la defensa de las dimensiones comunales.

El artículo sobre Colombia versa sobre la problemática de las comunidades de afrodescendientes del Cauca y analiza en particular las comunidades de La Toma y la de Zanjón de Garrapatero, una en tierras altas y la otra en zonas de valle, ambas regidas por consejos comunitarios encargados del gobierno, la protección y la defensa de sus territorios. El uso interno de la tierra se fundamenta en el uso familiar de parcelas y el uso colectivo de otros espacios de aprovechamiento común. En el marco de un proceso de afirmación de derechos jurídicos, las comunidades experimentan distintos tipos de presiones: las de las zonas bajas, la expansión de la agricultura comercial; en tanto que las de zonas altas experimentan el desarrollo de la pequeña minería aluvial que amenaza las propiedades comunales. Por ello, el ejercicio del gobierno colectivo se materializa en estrategias de protección y defensa, que implican reforzar y reivindicar sus consejos comunitarios como instancias de gobierno colectivo en un contexto nacional que favorece, en cambio, la apropiación y privatización de los bienes comunes. Los consejos comunitarios y sus reglamentos, fundados en el reconocimiento de los

derechos familiares, son el principal bastión de defensa de la propiedad colectiva en las comunidades de afrodescendientes estudiadas.

En el Perú se trabaja sobre las comunidades aimaras de Tiquirini-Totería y San Salvador, en la provincia de Huancané, en la sierra sur. En estas comunidades el control de la tierra depende de su tipo de uso y se distingue, pues, entre tierras bajo riego, parcelas, tierras de secano y tierras de pastos. Ambas comunidades tienen orígenes distintos: una proviene de una antigua parcialidad, en tanto que la otra tuvo su origen en una hacienda. No obstante, su distinto origen, las dos tienen una estructura semejante de acceso a la tierra, sobre la base de parcelas familiares y la misma forma de gobierno sustentada en un estatuto comunal y una directiva cuyas decisiones se hacen sentir particularmente respecto del uso de los pastos colectivos. Sin embargo, estas comunidades se rigen tanto por el estatuto comunal como por las leyes nacionales, lo que supone una serie de contradicciones que afectan el control de la tierra por los propios comuneros.

Finalmente, el estudio en Bolivia analiza el manejo y el control del uso de los pastos comunales en tres comunidades de pastores: San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria, en el municipio de Sopachuy. Las tres comunidades poseen amplios terrenos solo aptos para el pastoreo, que son aprovechados por los integrantes de las comunidades y por pastores y ganaderos de comunidades vecinas, tanto de su mismo municipio como de otros más lejanos. El acceso a los pastos es diferenciado de acuerdo con la categoría y procedencia de los dueños del ganado como de la categoría de animal que se hace pastar. Los cobros diferenciados no son, sin embargo, una medida suficiente en el ámbito de una cada vez mayor presión sobre los pastos, que viene obligando a un mejor registro y control de los compromisos y derechos al hierbaje que son heredados históricamente, en algunos casos desde los años de las haciendas. El caso es particularmente importante pues muestra la existencia de derechos de uso de terrenos comunales por terceros, no propietarios de las tierras.

El conjunto de trabajos muestra una serie de regularidades: la coexistencia de derechos colectivos y familiares como condición para el buen ejercicio del control de los bienes comunes; diversas formas de colaboración entre miembros de los colectivos junto con derechos diferenciados, y, para lo que nos interesa, una estrecha vinculación entre tipo de uso de la tierra y tipo de control ejercido sobre esta. Asimismo, exponen también una serie de procesos y amenazas que afectan las tierras bajo alguna forma de control colectivo: las presiones y riesgos externos sobre la tierra, las tensiones y respuestas internas generadas frente a ello y también frente a los propios procesos internos. En suma, se aprecia que los espacios colectivos se hallan de alguna manera en peligro por sus procesos internos, la ausencia de marcos normativos legales que protejan el control colectivo de los recursos o ayuden a regularlo y la presión externa constante sobre tierras y territorios. Por ello, en los trabajos se aprecian tendencias a la individualización de los derechos, así como casos de expropiación y venta a terceros.

Los estudios insisten también en la necesidad de generar y referirse a modelos propios de gestión de la tierra, con sus propias normativas e instituciones que se adaptan, modifican e incluso se reinventan para responder a las nuevas circunstancias, pero también refieren a la no menor necesidad de contar con una normatividad no menos adaptada y en consonancia con las necesidades de las colectividades.

Por su parte, el estudio de síntesis nos ha permitido ordenar todos estos elementos. Incluyó la revisión de algunos de los principales marcos analíticos sobre los temas del acceso y control de la tierra, lo que nos obligó a centrarnos en tres grandes propuestas o paradigmas: la tragedia de los comunes y los análisis sobre acceso colectivo a la tierra, las matrices de tenencia y control de la tierra y las modalidades de control de la tierra de acuerdo con su modo de hacerla producir. Luego, a raíz de una serie relativamente larga de lecturas sobre control de la tierra, propusimos analizar y entender la problemática y a ordenar la información a partir de dos grandes categorías de control

diferenciado sobre la tierra: las formas jurisdiccionales-territoriales y las formas usufructuarias-propietarias; o, en otras palabras, las formas de gobierno de los territorios colectivos y las formas de gobierno de la propiedad colectiva.

Estas dos formas de relacionamiento marcan dos ámbitos diferenciados de control sobre la tierra: una sobre el «gran control» y la otra sobre el «pequeño control». La primera refiere al control territorial, tensionado, confrontado, compartido, las más de las veces en el ámbito de la gubernamentalidad y la gobernanza, que involucra grandes porciones del espacio colectivo en América Latina y que afecta las disposiciones generales de uso de los espacios y sus recursos —y por lo tanto involucra al Estado— y los grados de participación y decisión sobre ellos por parte de poblaciones que los habitan. La segunda refiere al espacio controlado y detentado directamente por las poblaciones, bajo diversas formas de usufructo y no pocas veces como propiedad, en espacios controlados bajo instituciones colectivas con diversos grados de agencia y capacidad de gobierno sobre la tierra, que, en el contexto de presiones sobre la tierra y derechos del Estado sobre recursos y subsuelo, se mueve en el ámbito de la gobernanza.

El análisis de síntesis reúne y organiza el conjunto de formas de gobierno encontradas en la literatura sobre la base de las dos grandes formas de gobierno colectivo de la tierra —territorial y usufructuario—, desagregadas en dos grandes categorías de control territorial y cuatro grandes categorías de control usufructuario. En el marco de esta clasificación encontramos un total de diecinueve tipos de gobierno colectivo sobre la tierra desde las colectividades locales (cuatro territoriales y quince usufructuarias), correspondientes a distintos ámbitos del territorio latinoamericano.

Creemos que establecer estas distinciones es importante en el trabajo de protección y defensa de la tierra colectiva, en el marco de las directrices voluntarias y los compromisos de la ILC, ordenando las acciones y estrategias, y orientándolas a públicos y objetivos específicos

según el tipo de control y acceso a los recursos en juego en cada categoría y caso. Distintas modalidades de control suponen necesariamente diferentes derechos y grados de disposición sobre la tierra, así como distintos niveles de protección y garantía de acceso a los recursos que contienen.

El conjunto del proceso se desarrolló en el marco del componente latinoamericano del programa Knowledge Generation del International Land Coalition (ILC), que proporcionó la mayor parte de los recursos para el desarrollo del proyecto. Este fue gestionado y orientado desde el CISEPA PUCP, que organizó la convocatoria al concurso para las investigaciones de caso, e impulsó y organizó la revisión de los informes preliminares y finales, encargados a evaluadores externos.

Inscrito en el marco de las iniciativas para la defensa de la tierra desde el componente de generación de conocimiento, se espera vincular los resultados con otros núcleos de trabajo de la ILC y que sea parte del debate académico sobre temas de gobierno colectivo de la tierra. Confiamos en que los resultados del estudio contribuyan a la comprensión de los problemas regionales respecto a la tierra y puedan servir en los debates generados a nivel nacional por las estrategias nacionales de involucramiento en Colombia, Bolivia, Perú, Guatemala, Nicaragua y Ecuador.

Creemos que este trabajo también puede contribuir a enriquecer los conocimientos sobre el manejo colectivo de la tierra en América Latina, al proporcionar una estructura que permita organizar los diversos estudios que se vienen desarrollando sobre el tema y ayude a diferenciar ámbitos o niveles de análisis de la problemática de la tierra en América Latina.

Dos tipos de gobierno colectivo de la tierra desde abajo

Alejandro Diez
CISEPA-PUCP

A pesar de la gran cantidad de casuística, se ha hecho muy poco trabajo comparativo de los diferentes sistemas de gobierno colectivo de la tierra y sus recursos. Los estudios existentes se circunscriben a su caso o a su país, lo que dificulta la lectura comparada de fenómenos y problemáticas regionales. Dicha comparación es también dificultada por el lenguaje y la historia. Desde el lenguaje, por el uso de términos y significados locales que no son comprendidos de la misma manera en los países vecinos y desde la historia, porque los temas referidos a la tierra están siempre enraizados en historias locales y nacionales que no siempre son de conocimiento de lectores e interlocutores. Sin embargo, los mismos procesos globales afectan en todos los países las diversas dinámicas y formas locales colectivas de gobernar la tierra.

En este capítulo nos preguntamos sobre qué sabemos sobre los sistemas de manejo colectivo de la tierra «desde abajo», es decir, desde las comunidades y colectividades diversas y distintas de usufructuarios, propietarios, poseedores o sencillamente ocupantes que reivindican derechos colectivos sobre la tierra. Los estudios existentes muestran tanto elementos en común como una serie de diferencias significativas en lo que compete a lo que se entiende como «tierra», «gobierno colectivo»

e incluso la propia noción de «colectivo». Pero se aprecian también una serie de elementos comunes, cierto aire de familia en las dinámicas y problemáticas de acceso, control y gobierno de la tierra en los diversos países de Latinoamérica.

A partir de la lectura de los múltiples casos de gobierno colectivo de la tierra en distintos países y en diferentes ecosistemas, en este capítulo procuramos proponer un marco analítico-descriptivo general basado en evidencia, que sea comprensible y a la vez sintético y útil para desarrollar mecanismos, políticas y proyectos de defensa de la tierra bajo gobierno y control colectivo-comunal. Igualmente, buscamos que el análisis permita también ordenar, canalizar y viabilizar las diversas demandas de las poblaciones campesinas, indígenas, criollas y de afrodescendientes que buscan de manera diversa, y en multiplicidad de casos, asegurar, proteger y ejercer dominio sobre su tierra frente a terceros, pero también en el marco de legislaciones y sistemas de tenencia en sus países.

En décadas anteriores, el manejo colectivo de los recursos ha dado lugar a una extensa literatura, principalmente desde la economía, referida a las formas diferenciadas de acceso y las condiciones de aprovechamiento de recursos compartidos. Nuestro abordaje del tema pretende ser complementario, analizando los mecanismos y formas de gobierno de los territorios y propiedades colectivas, sus condicionamientos y las estructuras e instituciones sociales encargadas en diversos niveles.

Nuestro itinerario parte de la lectura de diversas propuestas teóricas para el análisis del gobierno colectivo de los recursos. Los planteamientos de Ostrom, Le Roy y Mazurek y otros proporcionan distintos puntos de partida y llegada para la problemática que buscamos abordar. Los trabajos de Elinor Ostrom, retomando la tragedia de los comunes, establecen las condiciones para el (buen) gobierno de los recursos naturales al establecer grados o niveles de mayor o menor acceso y control sobre los aquellos. Por su parte, Etienne Le Roy propone un análisis a partir de una matriz de tenencia-control de la tierra, con lo cual

establece diversos grados de disposición sobre la tierra. El tercer enfoque, de Mazurek y otros agrónomos, propone, desde la perspectiva de los sistemas agrarios, la clasificación de grados y tipos de control de la tierra según el tipo de actividad de producción desarrollado sobre ella. Cada uno de estos enfoques parte desde una perspectiva disciplinaria distinta: la economía institucional, la antropología jurídica y la agronomía social, lo que es útil para ayudar a ordenar los análisis y enfoques sobre el acceso y el control efectivo sobre la tierra por parte de diversas categorías de agentes, desde accesitarios eventuales hasta propietarios absolutos.

A partir de estas lecturas y tomando en cuenta la casuística revisada para este trabajo, planteamos un desarrollo complementario que busca reposicionar algunos de los elementos en juego en la discusión sobre el gobierno colectivo a la tierra. Los dos primeros enfoques enfatizan la gradualidad de derechos de acceso y control, en tanto el tercero lo hace en la relación entre tipo de producción y tipo de control. Todos los casos proporcionan elementos complejos de comprensión de espacios concretos, pero no siempre facilitan un trabajo comparativo a gran escala, por lo que, a partir del análisis de la casuística, postulamos abordar el gobierno de la tierra desde dos grandes tipos de gobierno colectivo de acuerdo al tipo de gobierno y control colectivo ejercido. Esto nos remite a dos condiciones jurídicas y de derecho sobre la tierra: territorial y usufructuaria-propietaria.

Estas dos categorías nos permiten abordar el problema del gobierno colectivo de la tierra desde dos grandes tipos de disposiciones: una que compete a las grandes decisiones sobre un espacio o territorio relativamente amplio, en el que las disposiciones de gobierno no competen al uso cotidiano y local de uno u otro recurso sino ante todo a las grandes determinaciones del uso lícito o apropiado de la tierra, referidos a un control más territorial y jurisdiccional que propietario. La otra compete a las decisiones de gobierno vinculadas al uso y control de una tierra específica y se refiere a los derechos cotidianos de acceso,

uso y aprovechamiento de aquella; asimismo, nos remite a un gobierno o control en términos de usufructo y propiedad.

El primer tipo de gobierno refiere a problemas de gobernabilidad y gobernanza, es decir, en primer lugar, a una discusión respecto de la legitimidad del uso de los recursos y de quiénes tienen derecho a ello, así como a las disputas y tensiones por el control y gobierno efectivo entre diversos agentes con distintos grados de poder y de acceso a dichos recursos. El segundo refiere más a problemas efectivos de gobierno local, así como de gobernanza en el marco de las disputas y tensiones por el control de recursos locales por parte de diversos tipos de agentes locales, estatales y extralocales. Ciertamente, existen puntos de confluencia local entre ambos enfoques que se encuentran siempre vinculados en cada caso específico, aunque en distinta proporción e importancia.

La síntesis a partir de una lectura amplia de literatura de diverso tipo de una docena de países de América Latina organiza el conjunto de formas de gobierno encontradas y las clasifica en una de las dos grandes formas de gobierno colectivo de la tierra (territorial y usufructuario). El ejercicio de lectura y clasificación analítica nos lleva a distinguir entre dos grandes categorías de control territorial-jurisdiccional (intensiva y extensiva) y cuatro grandes categorías de control usufructuario-propietario (familiar, familiar-colectiva, acceso familiar a recursos y control colectivo).

Dentro de esta clasificación ubicamos un total de diecinueve formas de gobierno colectivo sobre la tierra: cuatro de carácter territorial y las quince restantes de carácter usufructuario-propietario. Esta clasificación, elaborada a partir de la casuística, muestra problemáticas de gobierno de la tierra semejantes en espacios y países distintos, sobre la base de características y circunstancias comunes. El texto desarrolla entonces la casuística de manera sintética, ordenándola de acuerdo a las grandes formas de gobierno de la tierra, categorías de control y casos tipo. En cada caso mostramos tanto los elementos compartidos por las categorías como las amenazas que enfrentan actualmente.

Finalmente, ensayamos una formalización de las categorías empleadas con la finalidad de convertirlas en categorías analíticas y también prácticas, útiles tanto para la reflexión y el trabajo académico de comprensión de los procesos de gobierno, gobernanza y gubernamentalidad de la tierra, como para las acciones de defensa, incidencia y protección de derechos de las colectividades campesinas, indígenas, afrodescendientes y criollas que luchan cada día por hacer producir, proteger y mejorar sus condiciones de vida y sus tradiciones locales y formas de entendimiento del mundo.

1. De la tragedia de los comunes al manejo colectivo de los recursos

Uno de los principales y más difundidos enfoques sobre el uso y aprovechamiento de los recursos colectivos es llamado «la tragedia de los comunes», en relación con el análisis económico desarrollado por Hardin (2002 [1968]) en el que enfatiza los efectos de comportamientos oportunistas (económicos) sobre los bienes de disponibilidad colectiva como los campos de pastoreo, lo que generaría el deterioro de los bienes colectivos. Sus trabajos muestran cómo la libre disposición y el acceso universal, además de generar un aprovechamiento desigual, pueden terminar perjudicando tanto los intereses individuales como los colectivos. Estos postulados han devenido en una serie de opciones teóricas y políticas públicas que enfatizan la necesidad de desarrollar propiedad privada, incrementar la regulación de los bienes comunes o asegurar el control gubernamental, cuando no condenan las formas colectivas de acceso como ineficientes o inapropiadas frente a las alternativas de control privado y promueven políticas de privatización de territorios con diversas formas de acceso y control colectivo. Estas posiciones han sido sumamente criticadas, no solo porque se deducen de un enfoque muy general y formalizado, que no considera la diversidad de situaciones y formas de acceso a la tierra sino también porque

las políticas derivadas de ello generan procesos de acumulación de tierras, expropiación de zonas de uso común o colectivo y afectan la vida de las personas y colectividades que aprovechan dichas tierras en todo el mundo (Smith & Pinedo, 2002).

Numerosos trabajos posteriores han señalado las limitaciones del postulado de Hardin y han distinguido, de un lado, entre uso o acceso y derechos de propiedad; y de otro, entre libre acceso y acceso colectivo limitado a un grupo. Así, acceso o uso colectivo no son equivalentes a propiedad colectiva, como tampoco son lo mismo bienes de uso público y bienes de uso colectivo (exclusivo). Además, se distingue también entre bienes comunes «manejados» y bienes comunes «no manejados». Así, algunos análisis sobre formas colectivas de manejo y administración de recursos como agua, tierra o bosques muestran resultados incluso opuestos a las conclusiones de Hardin. Hay, por ejemplo, pequeños sistemas de riego manejados localmente con participación de los propios usuarios que resultan no solo más económicos, sino que también son más eficientes que si fueran gestionados o controlados desde instancias mayores o gubernamentales (Ostrom & Gardner, 1993).

La principal debilidad de estos planteamientos asociados al análisis de las tierras colectivas radica en que, en la mayor parte de los casos, las tierras de uso colectivo no son propiamente de «libre acceso» o se espera que no lo sean. De ahí que las dificultades para el manejo de los bienes comunes y su análisis radiquen en la comprensión de su manejo colectivo. McCay y Jentoft (2002) plantean que la diferencia entre los bienes de acceso abierto y la propiedad o acceso colectivo radica en que esta última supone, en último término, la existencia de una «comunidad». Es necesario incluir en la ecuación a un colectivo que accede o maneja bienes compartidos, desarrolla habitualmente cierto grado de cooperación entre usuarios y comparte ciertas normas y valores sociales que eventualmente toman la forma de reglas específicas. Las prácticas de uso colectivo sobre la tierra generan, además, el enraizamiento de la colectividad, lo que genera una serie de vínculos entre la población y

el espacio, y territorializa la sociedad. Así, el uso de la tierra supone el anclaje en un contexto social en el que no solo actúa el cálculo individual sino una serie de consideraciones referidas al hecho de compartir un mismo espacio que muchas veces es también un ámbito en el que se desenvuelven la vida cotidiana, las actividades económicas y la transmisión intergeneracional.

Estas consideraciones toman la forma de usos y costumbres, restricciones vinculadas a rituales o creencias sobrenaturales, pero también la forma de normas, reglas e incluso regulaciones internas. Si es así, podemos inferir que las características del manejo, aprovechamiento y sostenibilidad de los bienes comunes están en función de las disposiciones que toma la colectividad para el uso de dicho recurso. Por ello, el buen o mal manejo de los bienes comunes no depende solo de las disposiciones económicas de los usuarios o de las reglas del mercado y la presencia o eficiencia de la regulación del Estado, sino también de la capacidad de la colectividad para «organizar» el acceso a aquellos.

Quizá las mayores observaciones y correcciones a la tragedia de los bienes comunes provienen de los trabajos de Elinor Ostrom (1990, 2002) y Ostrom, Gardner & Walker (1994) que se orientan al análisis de las condiciones diferenciadas de acceso y aprovechamiento de los recursos comunes —autogestionarios— sobre la base de una serie de variables o factores agrupados entre aquellos referidos a los atributos del recurso y aquellos que se refieren a los atributos de los usuarios. Su trabajo enfatiza la necesidad de que las autoridades locales sean reconocidas formalmente por los regímenes más amplios para que puedan establecer un conjunto de reglas aplicables.

Sobre la base de la constatación de la necesidad de un equilibrio entre regímenes y reglas macro y manejo y normas locales, Ostrom propone una serie de principios básicos para el manejo de recursos de acervo común en la larga duración. Estos «principios de diseño» incluyen: 1) la necesidad de contar con linderos claramente definidos; 2) la congruencia de beneficios y costos de las reglas de apropiación

en las condiciones locales; 3) la posibilidad de que los individuos afectados por las reglas puedan participar en su modificación; 4) la necesidad de monitoreo del recurso y de los usuarios; 5) la posibilidad de aplicar sanciones graduales a los infractores; 6) la existencia de mecanismos de resolución de conflictos; 7) el reconocimiento del derecho de los usuarios a organizarse; y 8) la concatenación del sistema con estructuras políticas mayores (Ostrom, 2002, p. 63). En general, desde su perspectiva, la clave del aprovechamiento racional de los recursos colectivos radica en la capacidad de los agentes de autorregularse en función a los parámetros del contexto y los mecanismos de regulación mayor. Ostrom propone una matriz que permita dar cuenta de diversas situaciones, contextos y entornos institucionales desde donde operen las disposiciones para el gobierno de los bienes comunes y en particular la tierra en propiedad o de acceso colectivo.

Su matriz reúne, bajo la lógica de los paquetes de derechos, una serie de disposiciones de manejo de la tierra que determinan distintos grados de agencia y distintas categorías de agentes en el manejo de la tierra (ver cuadro 1). A partir del cuadro siguiente es posible encontrar en variados espacios distintos grados de control sobre diversos tipos de tierras con usos diferentes (posibles o reales).

Cuadro 1. Paquetes de derechos asociados a posiciones (de accesitarios a la tierra)

	Propietario (*owner*)	**Usufructuario** (*propietor*)	**Demandante** (*claimant*)	**Usuario autorizado**
Acceso y tránsito	X	X	X	X
Manejo	X	X	X	
Exclusión	X	X		
Alienación/ transferencia	X			

Fuente: Schlager & Ostrom, 1992.

Así, las colectividades pueden organizar el acceso y disponer de sus recursos de diversas maneras y bajo múltiples tipos de reglas y disposiciones. Enfocarnos en las disposiciones del colectivo de usuarios y sus organizaciones para el análisis de las condiciones de acceso a los recursos nos remite en realidad a diversas alternativas de control o gobierno colectivo de la tierra que esperamos analizar en este proyecto. Los planteamientos de Ostrom permiten un análisis de las formas de acceso a la tierra al posibilitar, incluso, los cambios en dicho acceso por cambios en diversos factores y particularmente en los principios de diseño. Sin embargo, dificultan el análisis comparativo de casos diversos, cada uno de los cuales puede contener diversas formas de acceso.

Otro enfoque menos difundido en medios anglosajones es el desarrollado por el grupo de antropología jurídica dirigido por Etienne Le Roy. Sus estudios sobre la interrelación de sistemas y regímenes jurídicos de acceso y manejo de la tierra constatan que la tierra es percibida de manera diferente dependiendo del campo de significación en el que se inscribe (Le Roy, Karsenty & Bertrand, 1996; Le Roy, 2011, 2013). Así, la misma tierra puede ser, desde la lógica del uso, un recurso; desde la lógica del mercado, un bien o una mercancía; desde la redistribución y la producción agropecuaria u otra es generadora de riqueza y de capitalización patrimonial. Desde esta perspectiva postulan la existencia de múltiples regímenes intermedios entre la propiedad privada y las diversas formas de propiedad comunal tradicional. Partiendo de la distinción entre el estatus jurídico de la tierra (cosa o bien) y del uso reconocido socialmente (público o privado), distinguen cuatro tipos de dominio o propiedad. Destacan que en las sociedades comunitarias predomina una lógica plural fundada en la naturaleza comunal de las relaciones sociales y el privilegio del valor de uso sobre el valor de cambio. Sus análisis sobre temas de tenencia de la tierra buscan compatibilizar diversas concepciones del recurso con distintas formas

de apropiación y control. Sobre la base de múltiples ejemplos, sobre todo de África, proponen la teoría de las matrices de tenencia-control[1].

La teoría o régimen de las matrices de tenencia combina modos de apropiación de la tierra con diversas modalidades de gestión compartida. Consideran cinco grados de control de la tierra: 1) indiferenciado, 2) prioritario, 3) especializado o posesión, 4) exclusivo o propiedad funcional, y 5) exclusivo absoluto o propietario. Cada una de estas modalidades es considerada un mayor nivel de control sobre la tierra; es así que los grados de disposición sobre ella se van incrementando: desde las más básicas, como el acceso, hasta las más complejas que refieren a los derechos de propiedad absoluta.

Cuadro 2. Matriz de tenencia y control de la tierra (matrice foncière)

Grados de cogestión Modos de apropiación	Acceso	Extracción	Gestión	Exclusión	Transferencia
Indiferenciado	X				
Prioritario	X	X			
Especializado o posesión	X	X	X		
Exclusivo o propiedad funcional	X	X	X	X	
Exclusivo absoluto o propiedad	X	X	X	X	X

Fuente: Le Roy, Karsenty & Bertrand, 1996.

Este cuadro se completa posteriormente, estableciendo correlaciones entre los tipos de actores detentores de la tierra y las atribuciones de cada uno respecto de esta, de acuerdo con una escala de grados de disposición: un accesitario eventual (disposición mínima), accesitario

[1] El termino *foncière*, relativo a la tenencia y el control de la tierra no tiene traducción exacta en español, por facilidad lo traduciremos en adelante como «tenencia».

autorizado (disposición prioritaria), detentor de derecho (disposición especializada), poseedor (disposición exclusiva) y finalmente, propietario (disposición absoluta).

De otro lado, consideran las diversas modalidades de gestión y control estableciendo cinco categorías: 1) público o común a todos, 2) común a un número restringido de grupos, 3) común a dos grupos, 4) común a un grupo, y 5) privada o propia de una persona. Puestas en una tabla de doble entrada, el cruce de estas variables genera 25 diversos grados de regulación posible en la relación entre individuos y grupos respecto a la tierra. Aplicados a realidades concretas, se encuentran diversos grados de control y modalidades de apropiación, lo que genera matrices propias para cada caso.

En suma, proponen que las sociedades agrarias conocen diferentes maneras de manejar el acceso a los recursos y que producen derechos imbricados en otras formas de regulación social (religión, mitos, status social, reglas de reparto, etcétera). Aun cuando hay procesos de vinculación y ajuste de las prácticas tradicionales con prácticas más modernas de propiedad, que generan reformas, aproximaciones y ajustes, la costumbre no puede ser reproducida de manera idéntica a las formas tradicionales en el marco del Estado. Por ello, aún en el caso del reconocimiento de colectividades locales (públicas o no), existen dificultades para la gestión de los recursos que provienen del hecho de que las instancias locales no participan del mismo tipo de lógica que el Estado, por lo que siempre están en juego diversos niveles y criterios en el uso, acceso y control del recurso tierra. Así, las discusiones sobre regulación interfieren entre sí por sus diversas lógicas: la comunitaria tradicional, la mercantil centrada en los beneficios, así como las lógicas de control estatal, entendiendo que las tres forman parte de las reglas de juego de las cuestiones de la tierra. Este enfoque facilita la comprensión del problema del acceso y control colectivo de la tierra desde múltiples niveles, complejiza la problemática e introduce diversos elementos de análisis en planos distintos y de difícil conmensurabilidad.

Sin embargo, si bien es sumamente útil para la comprensión de múltiples niveles de complejidad en cada caso, dificulta la comparación entre casos diversos.

Un tercer enfoque sobre las formas de control y acceso proviene de la agronomía y los sistemas agrarios (Mazoyer, 1989; Escobar & Berdegué, 1990; Malpartida & Poupon, 1988). Desde estos análisis, los espacios agropecuarios son clasificados a partir de las combinaciones entre tipos de producción y las características tecnológicas y de control asociadas a cada tipo de producto y zona de manejo. Este enfoque ha sido aplicado al análisis del control colectivo comunal y ha mostrado su utilidad para caracterizar distintos grados y formas de control comunal de la tierra (Mayer, 2004). El análisis, a partir de la caracterización de zonas de producción en general, es aplicado en algunos casos a la caracterización de zonas específicas de control comunal (colectivo) de la tierra, particularmente para zonas andinas. Esta aplicación del enfoque, que combina también el uso de diversos recursos con formas específicas de control colectivo, identifica metodológicamente una serie de tipos de zonas, conjuntos identificables como zonas agroecológicas, que los campesinos diferencian por contraste y que conforman «zonas de producción», de modo que cada una de ellas tiene una forma distinta de organización social del control y manejo, y determina el acceso a ellas y a los diferentes productos que se obtienen de estas. Así, se define zona de producción como «un grupo específico de recursos productivos, manejados comunalmente, en el que se cultiva de una manera particular. Estas zonas incluyen los aspectos de infraestructura, un sistema particular de racionar recursos (tales como agua de riego y pastos naturales) así como mecanismos para reglamentar la manera en que estos recursos deben ser utilizados» (2004, p. 270). Las zonas de producción se ubican en espacios comunales, por lo que implican un «sistema dual de decisiones»: las de la unidad doméstica productora y las de la comunidad que organiza y administra el territorio controlando a las unidades familiares. Dado que la comunidad tiene que gestionar un territorio

amplio y heterogéneo, la organización y el control son diferenciados y pasan por diversos mecanismos de delegación. Las decisiones sobre la tierra son centralizadas y descentralizadas, al mismo tiempo, dependiendo del grado y tipo de control comunal que se ejerce. En suma, el análisis de las zonas de producción supone que dentro del conjunto de la tierra comunal o colectiva es posible distinguir diversas zonas que por sus características agroecológicas particulares son ocupadas y utilizadas para producir —o para otras actividades— de manera particular, por lo que en cada una de ellas existiría una forma distinta y particular de control o gobierno comunal.

El enfoque de las zonas de producción contiene una serie de elementos útiles para la caracterización del gobierno comunal de la tierra: 1) es una creación comunal, que permite el acceso colectivo e individual a la tierra; 2) el control comunal ejercido es diferenciado de acuerdo a los diversos tipos de uso y aprovechamiento de la tierra y supone medios directos o indirectos de control dependiendo de los casos; y 3) el control comunal supone, como contraprestación de parte de los usuarios, diversos tipos de deberes y derechos con la comunidad, tanto individuales como colectivos, que implican la movilización de mano de obra, la obligación de pasar cargos y defender la comunidad, así como una serie de elementos rituales.

Los tres enfoques para analizar el gobierno colectivo de la tierra reseñados líneas arriba suponen entradas distintas a la problemática: el primero desde la economía institucional, el segundo desde los marcos jurídicos interculturales y el tercero desde una perspectiva agrícola y de manejo de la tierra. Los dos primeros distinguen entre tipos de uso y grados de exclusividad y control sobre la tierra; el tercero enfatiza la combinación entre el tipo de tierra y los grados o tipos de uso y control. Los tres enfoques muestran diversas distinciones pertinentes en la discusión sobre el control colectivo de la tierra. Así, diferencian diversos grados de acceso y disposición (acceso y uso; uso y transferencia, etcétera); diversas categorías de propiedad-disposición (tierras privadas,

comunales o públicas); y distintos tipos de aprovechamiento (agrícola, ganadero, alternado, etcétera). Aunque cada uno de los enfoques tiene una utilidad específica probada por diversos estudios y análisis de casos, para nuestro propósito los formatos matriciales resultan poco operativos para un ensayo de clasificación más general.

Es por ello que, basándonos de un lado en las lógicas más sencillas de la clasificación de zonas de producción (tipo de territorio vinculado a forma de aprovechamiento y control), y del otro, en una caracterización más general de los grados de disposición colectiva de la tierra, ensayamos una distinción más general: entre dos grandes dimensiones del acceso colectivo, consignadas en los diversos casos analizados.

Así, para efectos de este trabajo de clasificación comparativa, distinguimos entre dos grandes dimensiones del gobierno colectivo: el control territorial y el control propietario. La distinción entre estas categorías nos permite agrupar grandes disposiciones colectivas sobre el control de los recursos: el primero refiere a las disposiciones sobre acceso general y derechos de uso —exclusivos o compartidos—, en tanto que el segundo refiere al acceso y usufructo exclusivo o privilegiado y sobre todo a la capacidad para la transferencia de la tierra. Si bien esta distinción puede parecer un tanto «gruesa», la creemos útil, pues de un lado permite dar cuenta de la diversidad de formas de gobierno colectivo de la tierra en América Latina y, del otro, puede servir para la búsqueda de alternativas y propuestas que permitan brindar a las colectividades formas de control de la tierra viables y sobre todo susceptibles de ser incorporadas en los estados y por lo tanto de convertirse en políticas públicas hacia las cuales orientar los procesos de defensa y reivindicación de tierras y territorios. Explicaremos líneas abajo las características de ambas formas y los casos concretos de este gobierno de la tierra a partir de casos reseñados a lo largo de América Latina.

2. Los sistemas territoriales de manejo colectivo de la tierra

Las formas territoriales de gobierno de la tierra son todas aquellas que suponen cierto grado de disposición —exclusivo o compartido— sobre el control del territorio en múltiples aspectos, pero que excluyen la posibilidad de la transferencia. Comprenden desde la capacidad de controlar el tránsito por las tierras hasta eventualmente derechos de exclusividad de uso en formas de propiedad o seudopropiedad de la tierra. Se inscriben en esta categoría diversas situaciones y casos de tierras controladas de manera extensiva, con diversos grados de agencia sobre la tierra y diversos mecanismos e instancias para ejercer dicho control. En los casos encontrados, la más de las veces se trata de tierras disputadas por terceros y con diversos estatus legales frente a los estados, aunque por lo general bajo el signo recurrente de la desprotección jurídica. Es también frecuentemente el estatus que tienen las tierras ocupadas y utilizadas por poblaciones indígenas, reivindicadas y reclamadas frente a los Estados en tribunales internacionales.

Existen sobre estos territorios diversos grados de gobierno, diferenciados según una compleja gradiente de mayor a menor control sobre la tierra. Sin embargo, en todos los casos, hablamos de gobierno territorial colectivo cuando las poblaciones y colectividades implicadas —por la vía de sus organizaciones o sus prácticas— tienen o ejercen cierto grado de participación o disposición sobre la tierra. Se trata, en cualquier caso, de formas de control y derechos distintos a las formas de propiedad. La línea que separa el control propietario del control territorial no es, sin embargo, absolutamente clara: formas propietarias pueden ejercer una serie de funciones territoriales sobre la tierra en tanto algunas formas de gobierno territorial se ejercen a manera de propiedad aun cuando no tienen tal estatus jurídico.

Cabe señalar que esta forma de gobierno territorial —sin propiedad— supone, en la mayor parte de los casos, la participación en el gobierno y control de la tierra más que el control absoluto y exclusivo sobre el territorio. Se suele tratar de condiciones de acceso y manejo 'general' o 'genérico', que otorga a los grupos colectivos cierto grado de control sobre las condiciones de acceso al recurso, a estipular ciertos límites o restricciones, a imponer algunas reglas básicas de utilización, etcétera. La mayor parte de las veces se trata de un control compartido, por lo general con el Estado y sus agencias, e incluso con terceros.

Este tipo de control territorial es más jurisdiccional que propietario (Testart, 2003), en la medida en que la disposición y control sobre la tierra no compete tanto a su usufructo directo sino a una serie de consideraciones y disposiciones sobre el espacio que involucran decisiones mayores de uso, tránsito, reglas de protección, opciones de desarrollo y lineamientos generales sobre el aprovechamiento, entre otros.

Las actividades productivas en estos territorios suelen ser múltiples y dependen del tipo de población que los habita. De acuerdo con estos usos y a la localización de los territorios podemos distinguir dos grandes tipos de control o gobierno territorial: 1) los sistemas intensivos campesino-indígenas y 2) los sistemas extensivos indígena-campesinos.

Esta clasificación se construye tomando en cuenta el grado de control territorial, la gradiente de acceso efectivo al territorio y el grado de seguridad institucional en el mismo, entendiendo por ello la existencia de prácticas, organizaciones o normas que den respaldo jurídico y eventualmente también simbólico al control del territorio. Sobre estas categorías existe propiamente una gradiente desde los controles más sólidos y legitimados, que en algunos casos casi llegan a ser controles propietarios, y los controles más difusos, reivindicados, pero poco efectivos y sostenidos institucionalmente.

Las dos formas tipo corresponden a situaciones que se dan en diversidad de casos de control territorial construido históricamente y dependiente de la antigüedad del contacto y la interrelación entre las

colectividades indígenas, campesinas o afrodescendientes y los Estados, así como de las características específicas de los territorios controlados. La primera corresponde a formas comunales de control y aprovechamiento del territorio, herederas de las formas introducidas por el gobierno español en los años de la Colonia, y supone un control territorial que toma formas 'comunitarias' o 'municipales', en ambos casos con una tradición de instancias de gobierno muchas veces reconocidas de manera formal o informal por los Estados. Es por ello que a esta forma de control territorial podemos también denominarla «sistema de gobierno colectivo-comunal institucional».

La segunda forma, en cambio, corresponde a formas de control del territorio más extensivo y menos institucionalizado, propio de zonas que en los siglos pasados han estado solo parcialmente bajo control de los Estados, ocupadas y controladas más bien por diversos grupos indígenas con distinto grado de vinculación con el Estado. Estos territorios tienen estatus menos institucionalizados y en ocasiones uno ambiguo o indeterminado en las legislaciones nacionales, que sin embargo los consideran bajo su jurisdicción. Habitados muchas veces por poblaciones indígenas, estas reivindican el control cuando no su propiedad. Es por ello que esta categoría puede también llamarse «sistema de gobierno colectivo de reivindicación-aprovechamiento territorial jurisdiccional».

Estas dos formas tipo de control territorial tienen una serie de características generales recurrentes, independientemente de la variedad y diversidad de los casos encontrados. A continuación, desarrollamos las características de cada una de las dos formas territoriales, así como el conjunto de características que tienen en común.

2.1. Sistemas territoriales intensivos campesino-indígenas

Comprenden áreas de ocupación permanente, generalmente para el desarrollo de actividades agropecuarias, artesanales, mineras o de servicios, por lo general en zonas andinas o costeras. Normalmente, en estos

territorios existen espacios de ocupación intensiva, así como ámbitos de explotación más extensiva, dedicada, por ejemplo, al pastoreo. Las zonas de ocupación y aprovechamiento intensivo suelen tener controles «propietarios» en tanto que las zonas de ocupación y aprovechamiento extensivo, por lo general alejadas o periféricas de las principales zonas de habitación, tienen un control más jurisdiccional-territorial.

Casi siempre, estos territorios —o parte de ellos— están integrados vialmente con poblaciones que en la estructura de los estados constituyen distritos. Muchos de ellos cuentan con desarrollos habitacionales urbanos o semiurbanos, que eventualmente forman parte de la administración política de los Estados, y constituyen anexos, cabeceras de distrito, centros poblados menores o incluso provincias.

El gobierno territorial puede ser exclusivo o combinado con las instancias estatales de gobierno e involucrar, por ejemplo, controles territoriales campesino-indígenas con controles municipales, aunque eventualmente la organización indígena puede subsumir el gobierno estatal, como ocurre en los municipios indígenas.

Se trata de territorios de gobierno mixto: el control colectivo debe mantener algún tipo de vínculo y relación con la jurisdicción estatal, con diversos grados de implicación entre ambos, aunque eventualmente en conflicto, tensión o indeterminación de competencias específicas.

El gobierno territorial en estos casos involucra también una serie de derechos jurisdiccionales que competen temas más allá de la tierra e implican mecanismos propios de administración de justicia, derechos o reivindicaciones de autonomía, derechos indígenas y otros.

Estos territorios pueden ser disputados por terceros en connivencia o con apoyo estatal, por lo general en relación con actividades cuyo control depende del Estado, como en los casos de recursos del subsuelo o del uso del agua, que en los países de habla hispana son considerados de jurisdicción estatal.

2.2. Sistemas territoriales extensivos indígena-campesinos

Comprenden áreas en las que se desarrollan actividades extensivas, como actividades hortícolas, de ganadería extensiva e itinerante, combinadas con caza, pesca y recolección, en diversas proporciones, dependiendo del territorio y sus condiciones ambientales. Estos tipos de actividad determinan que la ocupación de estos espacios involucre el desplazamiento de las poblaciones, en unos casos de manera permanente, en otros de forma estacional o generacionalmente, ocupando y transformando el territorio de manera paulatina. Las razones del desplazamiento pueden ser la propia actividad productiva —como en el caso de la ganadería—, el agotamiento del suelo por la actividad hortícola u otras causas. En la mayor parte de los casos se trata de poblaciones de pueblos originarios, aunque hay también pueblos de colonos migrantes e incluso de grupos de afrodescendientes ocupando este tipo de territorios.

Los ámbitos territoriales son por lo general extensos y con una baja densidad poblacional, con actividades productivas tradicionales y extensivas. Parte del territorio no es ocupado de manera permanente y extensiones importantes pueden no estar habitadas ni ser frecuentadas habitualmente.

Las reivindicaciones territoriales competen desde el control del tránsito hasta el acceso y explotación de los recursos, y eventualmente el reclamo como territorios de protección, poco uso o uso exclusivo de los grupos indígenas involucrados.

Los Estados detentan parte del control de los territorios reivindicados o gobernados por las poblaciones indígenas. Las modalidades de dicho control son diversas: parques, territorios, reservas, áreas indígenas, etcétera. Sus estatus jurídicos lo son también.

Son, por lo general, territorios disputados y eventualmente ocupados por diversos tipos de actores: comunidades indígenas y campesinas, pero también colonos migrantes, compañías privadas, extractores ilegales de recursos, mineros informales y otros agentes, la mayor parte

de las veces con usos y aprovechamientos distintos y diversas valoraciones sobre el territorio. Estas ocupaciones, reivindicaciones y disputas se desarrollan en contextos de cambios en el uso y valoración de los territorios.

La ocupación y proyectos sobre los territorios suponen, las más de las veces, pretensión de gobierno del territorio más que su control y gobierno efectivo. Se hallan muchas veces en la periferia del control del Estado, por lo que la presencia de sus instituciones puede ser mínima o inexistente.

Aunque en este tipo de control excluye en principio los derechos propietarios, estos pueden existir en determinadas condiciones, combinándose e incluyéndose en el conjunto de derechos territoriales mayores.

2.3. Elementos compartidos

Ambas formas de gobierno territorial y jurisdiccional comparten una serie de características comunes, independientemente de su ubicación y la forma institucional que adopten las poblaciones que las ocupan y que ejercen o reivindican control sobre los territorios.

Se trata de territorios sobre los que existen y se sobreponen distintos tipos de derechos, tanto correspondientes a agentes comunales, estatales o privados, como derechos definidos o reivindicados culturalmente, no siempre bien concatenados o articulados entre sí.

La agregación de estos derechos concede distintos grados de disposición sobre el territorio a diversos agentes, y se puede contar entre ellos a poblaciones comunitarias e indígenas y también a agencias municipales, instancias estatales e incluso privadas.

Los territorios colectivos son habitualmente reivindicados por su ocupación continua y antigua de parte de grupos indígenas o campesinos, que los utilizan de forma familiar o colectiva según prácticas tradicionales y no tradicionales; y de manera diferenciada, pues no todas las familias aprovechan el territorio del mismo modo o con la misma intensidad.

El territorio colectivo está determinado no solo por formas de uso sino también por una serie de criterios y elementos que implican valoraciones económicas y no económicas del espacio, incluyendo valoraciones sociales, religiosas, identitarias o históricas que en ocasiones remiten a una «geografía sagrada».

Los territorios colectivos indígenas son reclamados ante el Estado o reivindicados frente a este por grupos indígenas que reclaman exclusividad de uso de sus recursos, así como determinación y competencia para decidir su futuro.

Existen diversas formas organizacionales e institucionales para el gobierno de los territorios: desde comunidades campesinas o indígenas, como asociaciones y federaciones, asociaciones público-privadas, diversas formas de organización comunal-estatal y otras. Incluso existen territorios reivindicados por grupos indígenas en los que no existe una forma organizacional consolidada con capacidad de control y gobierno sobre aquellos.

En general, la gobernanza colectiva de los territorios no reposa en lógicas de propiedad sino en prácticas o reivindicaciones de derechos jurisdiccionales, sostenidos sobre consideraciones de identidad, lo que implica la referencia a la institucionalidad legal y política de las diversas comunidades vinculada a políticas de reconocimiento y defensa de derechos, ellos mismos cambiantes y progresivos en el marco de movimientos globales de reivindicaciones indígenas y colectivas.

En último término, el gobierno territorial colectivo refiere al problema más general de la relación entre Estados y comunidades indígenas, lo que se traduce en diversos niveles de reconocimiento de los grupos indígenas como sujetos sociales y jurídicos específicos, con sus correspondientes derechos. Esta relación y los derechos que conlleva son motivo de disputa en prácticamente todos los países de América Latina, por lo que en la mayor parte de ellos el gobierno de los territorios supone un conjunto amplio de situaciones y normas diversas que establecen categorías de territorios en cada país, en el marco

de procesos de reivindicación y disputa. Por ello, los derechos territoriales actuales, en la mayoría de los casos, son móviles y sujetos a diversas determinaciones, dependiendo del grado de aplicación de las normativas internacionales (como el convenio 169), del grado de movilización de las poblaciones para su defensa o de la presión ejercida por los Estados o terceros (como compañías extractivas) para controlarlos o eventualmente privatizarlos. Algunas de las propuestas de formalización de estas tierras y territorios es convertirlas en propiedad, lo que cambiaría su estatus jurídico y las normas de regulación y acceso de los colectivos, incluso en el caso de que sean las poblaciones comunales las beneficiarias de los títulos de propiedad.

El conjunto de lecturas realizadas y textos analizados nos induce a clasificar los territorios bajo gobierno colectivo en cuatro grandes casos-tipo de control territorial: propiedad comunal campesino-indígena, zonas territoriales indígenas en tierras bajas, territorios originarios indígenas en tierras altas, y tierras comunitarias de origen en zonas bajas y Chaco. A continuación, incluimos una serie de reseñas con ejemplos de colectividades concretas a manera de muestra del tipo de situación que supone cada uno de los grandes casos-tipo de control territorial. No tenemos el espacio necesario para un inventario —ni la densidad del conjunto de trabajos disponibles lo permitiría—, por lo que las reseñas deben ser consideradas básicamente como muestras del tipo de control colectivo ejercido sobre el territorio.

2.3.1. Controles territoriales sobre propiedad comunal campesino/indígena

Las comunidades campesino/indígenas de Perú y Bolivia suelen combinar diversas formas de acceso y control sobre la tierra. Siendo estrictamente propietarias, tienen también una práctica de gobierno territorial, que implica normas que regulan el acceso a las tierras y el uso de algunos recursos. Así, por ejemplo, limitan la circulación de terceros por el territorio o establecen normas y requisitos para el acceso

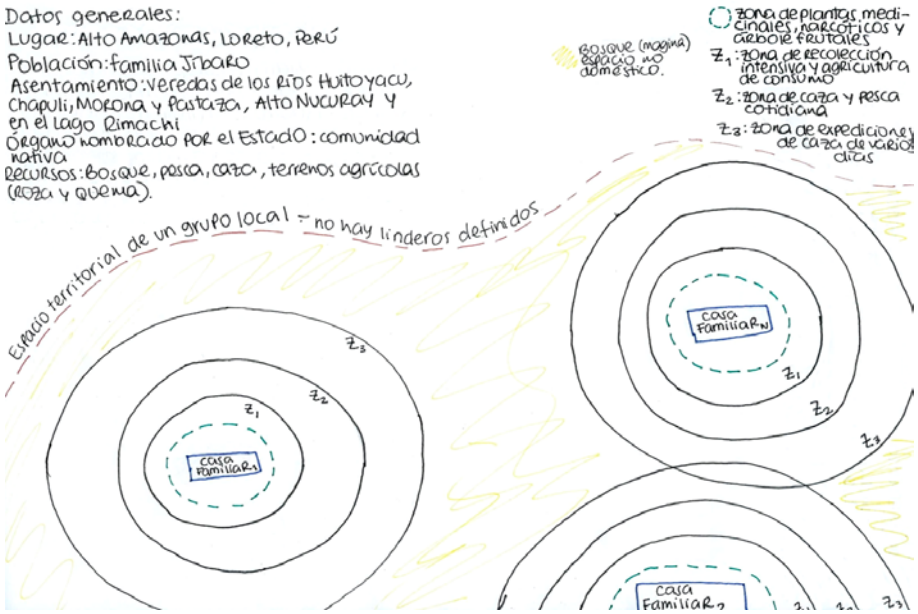
a tierras y aguas. La comunidad de Pampa Belén, en Bolivia, está integrada por otras cinco comunidades, cada una de ellas «propietaria» de tierra. Al interior de aquellas se combina la tierra de uso familiar (sayaña) que se transfiere en herencia o se vende o arrienda bajo control familiar con la tierra comunal, a la que se accede por dotación del sindicato y las tierras de acceso libre, colectivo, bajo criterios de uso de recursos compartidos (Plata, 2005). Otro tanto sucede en la comunidad de Laraos (Perú), donde existen cinco tipos de control de la tierra comunal: las huertas y las zonas mahuay, bajo conducción familiar casi sin control de la comunidad; las tierras de maizal en andenes y la zona de aisha de tierras de secano de uso familiar bajo control comunal; y las zonas de pastos, dividida en sectores, a las que se accede de manera compartida pagando un derecho de uso por cabeza de ganado (Mayer, 2004). En zonas andinas tropicales del norte peruano, las zonas bajas son privatizadas y están prácticamente fuera del control colectivo, en tanto que los temples y jalcas son susceptibles de control comunal, de modo que existen derechos de propiedad solo sobre las «mejoras» (Malengreau, 2009). Por lo general, hay innumerables ejemplos para distintas zonas, y en todos los casos involucran diversos grados de control territorial en relación con el tipo de uso y capacidad de control colectivo sobre las tierras.

2.3.2. Zonas territoriales indígenas en tierras bajas amazónicas

Grupos étnicos indígenas como los kandozi se relacionan territorialmente con el espacio que ocupan o reivindican. Los kandozi residen en casas dispersas y conforman redes interfamiliares. El territorio se compone de tierras en dos provincias con distintos grados de disposición indígena y estatus de propiedad frente al Estado. Una parte es propiedad de veintiuna comunidades nativas reconocidas y el resto tiene estatus de reserva forestal, con reconocimiento del Estado. La ocupación territorial comprende áreas de viviendas y zonas pobladas, que cuentan con áreas agrícolas trabajadas en forma familiar y áreas boscosas adyacentes

que son usadas de manera diversa y que incluyen las purmas (chacras en desuso en proceso de reversión al bosque). En las zonas boscosas, desarrollan actividades de recolección, caza, pesca y extracción forestal; el territorio reivindicado comprende cuerpos de agua y zonas inundables. Desde la percepción kandozi, el espacio es entendido como compuesto de una serie de 'círculos' concéntricos, de espacios más socializados cercanos —la casa, los patios, las chacras— y menos socializados en las periferias —desde las zonas de recolección intensiva y pesca cotidiana hasta áreas lejanas de caza—. Más lejos están las áreas consideradas hostiles y desconocidas. La noción territorial indígena refiere a una geografía conocida, con la que se tienen vínculos espirituales y en su conjunto no tiene límites precisos, aunque reconocen espacios de frontera con otros grupos étnicos como los achuar, kichwa, urarina, shuar y otros. No reconocen, en cambio, límites internos entre comunidades y espacios interfamiliares. El territorio no es propiamente gobernado, aunque existen algunos principios de racionamiento y control que establecen ciertos criterios de uso en zonas ocupadas e incluso algunos periodos de veda (García & Surrallés, 2004, 2009). Con variantes, las formas kandozi de ocupar y percibir el territorio son semejantes a las de otros grupos indígenas amazónicos (Chirif & Hierro, 2007). Hay, sin embargo, diferencias en grupos como los yanesha, cuyo territorio está compuesto tanto por comunidades nativas como por un parque nacional (Yanachaga-Chemillén) y el bosque de protección San Martín-San Carlos, con lo cual se combinan áreas de explotación familiar con cultivos de subsistencia, áreas de caza y pesca, y zonas de crianza familiar y comunal de ganado, bajo el control de la cooperativa forestal yanesha, que maneja, además, un área de conservación. En estos casos, el control territorial es compartido por comunidades, federaciones nativas y agencias del Estado —como gobiernos regionales y administraciones de los parques nacionales—, en cuyos directorios participan las colectividades indígenas.

Esquema 1. Lógicas de asentamiento kandozi, tierras bajas, Perú



Fuente: García & Surrallés, 2002, 2009. Elaboración María C. Tristán.

2.3.3. Tierras comunitarias de origen y tierras comunitarias indígenas: TCO y TIOC en tierras altas de Bolivia

En territorio boliviano se acoplan diversas formas de acceso y control territorial bajo estructuras generales llamadas *tierras comunitarias de origen*. El modelo combina tierras en propiedad colectiva (comunal) con instancias mayores de coordinación y gobierno, de orden territorial, articulando diversos niveles de acceso. Los ayllus comunitarios tienen un conjunto de autoridades mayores, que constituyen cabildos como en Chayantaka[2] o Caluyo, y una serie de autoridades

[2] El TCO Chayantaka involucra 250 hectáreas, en tres cantones distintos. Está integrado por cabildos, comunidades y ayllus, y con más de 45 comunidades, se considera

menores para cada uno de los ámbitos locales. Las autoridades mayores se encargan de los asuntos territoriales de acceso al territorio y sus recursos, administración de justicia y redistribución de tierras, en tanto las menores se limitan al ámbito comunal y la administración del ayllu o comunidad. Entre ambas categorías de autoridades hay una serie de cargos intermedios que garantizan la articulación ordenada entre autoridades. El modelo mezcla dos tipos de funciones en el gobierno de la tierra: el control territorial, en manos de las autoridades mayores, y el usufructo-tenencia, a cargo de las autoridades comunales (Calizaya, 2011). El mismo principio aplica para los territorios comunitarios de origen (TCO) y para los territorios indígenas originarios campesinos (TIOC). Los dos niveles de gobierno de la tierra competen funciones claramente diferenciadas, aunque en la práctica se combinan. Los niveles superiores involucran los procesos de planificación, el uso de recursos, la participación en beneficios, la posibilidad de dictar normas propias y la elaboración de una definición propia de desarrollo. Son, además, los ámbitos de la política étnica con relación al Estado y las autonomías propias del Estado plurinacional. En cambio, los niveles de base corresponden más bien al acceso concreto de comunidades específicas a la tierra en tanto 'propietarias' de esta, y tienen que ver más con el aprovechamiento directo de los recursos.

2.3.4. Tierras comunitarias de origen en zonas bajas y Chaco

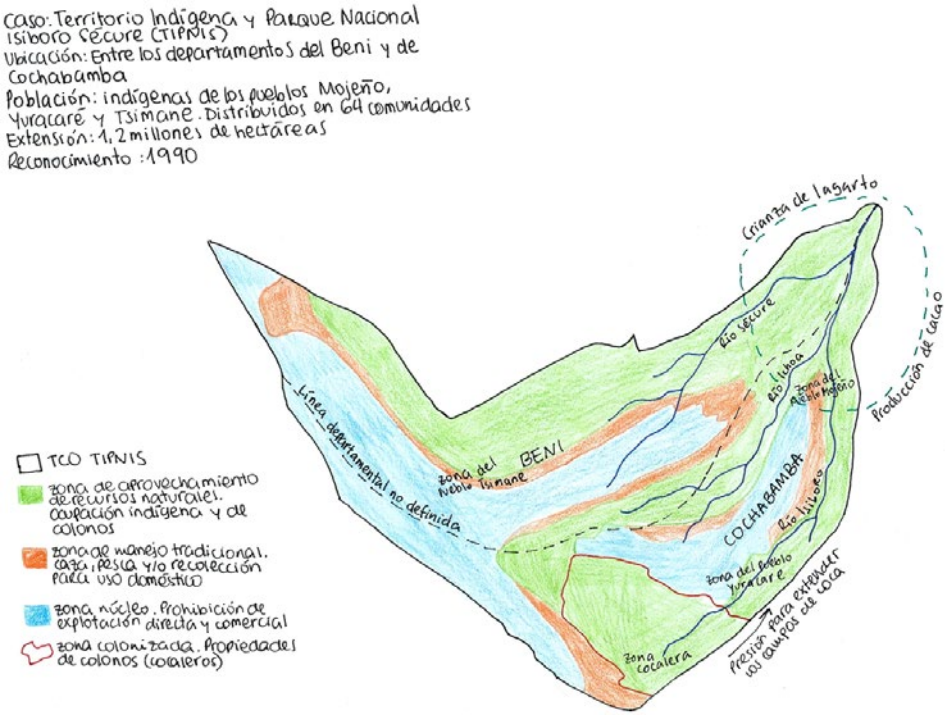
Aunque los territorios originarios en zonas bajas de Bolivia tienen, en principio, las mismas reglamentaciones que los territorios en zonas altas, por sus características ambientales y las poblaciones que las habitan están organizados de manera diferente. Las tierras del TIOC

a sí mismo como una «unidad sociocultural». Cuenta con 39 personerías jurídicas de comunidades y tres distritos municipales indígenas; está también integrado por la Federación de Ayllus Originarios del Norte de Potosí.

Tipnis fueron reconocidas inicialmente como TCO —con título de propiedad a nombre de la subcentral Tipnis— e involucran actualmente a tres organizaciones indígenas diferentes: una subcentral de cabildos, la subcentral del territorio indígena y el consejo indígena del sur, correspondientes a los tres grupos étnicos que ocupan el territorio mojeños, yuracaré y t'simane, además de colonos del altiplano. La gestión territorial es compartida por la subcentral Tipnis y el Sernap, que elaboran juntos un plan de manejo, una zonificación que especifica zonas de aprovechamiento de recursos naturales, de manejo tradicional y una zona nuclear, además de definir proyectos de desarrollo en beneficio de la población (Ortiz, 2011). El control territorial en zonas bajas está correlacionado con los procesos de reconstrucción organizativa de pueblos indígenas que, como el guaraní, pasa de las lógicas de defensa y protesta a la reivindicación de la tierra y la defensa territorial de los recursos (control y gestión), construyendo una noción de territorio como parte del proceso de reconstitución étnica (Wahren, 2012). En territorios en los que existe una doble estructura (parque nacional y TIOC) hay también autoridades de doble afiliación, como guardaparques indígenas, que responden tanto a su organización como a las instancias estatales.

En la Chiquitanía, territorios como Lomerío se componen de una serie de comunidades originarias, con personería jurídica, que conforman un territorio gobernado tanto por la central indígena como por el distrito municipal indígena. Ambas instancias coordinan con el gobierno local que involucra el control del territorio. En el territorio guaraní de Tarija, el control opera a tres niveles: comunal, zonal y regional. En el primero el control es comunal y propietario, en tanto que en los otros dos es más territorial y compete también la relación con población no indígena que reside en el mismo espacio.

Esquema 2. Territorio indígena en el Tipnis, tierras bajas, Bolivia



Fuente: Ortiz, 2011. Elaboración María C. Tristán.

3. Los sistemas propietarios de control de la tierra: usos y producción

A diferencia de las formas territoriales de control, que refieren a mecanismos y procesos jurisdiccionales de gobierno de la tierra, las formas de acceso y control implican formas efectivas de uso, acceso y control directo, tanto por la vía de mecanismos colectivos que se encargan de regular el uso de la tierra como en los casos en los que dicho control efectivo está dictado por normas o costumbres heredadas y reconocidas por todos.

Se trata de formas de control colectivo vinculadas más bien a una ocupación efectiva y por lo general prolongada y muchas veces intensiva de la tierra. Se trata, en casi todos los casos, de formas 'históricas' de control en el sentido de que la antigüedad de su ocupación es fácilmente verificable y en muchos casos, evidente. Las llamamos formas propietarias de control, porque, a diferencia de los tipos y casos reseñados líneas arriba, los grados de disposición —desde el acceso, uso, aprovechamiento y eventualmente transferencia— son mayores y más frecuentes que en las situaciones de gobierno territorial-jurisdiccional y, sobre todo, en la mayor parte de los casos son derechos en exclusividad de determinados grupos colectivos.

La mayoría de estas formas de control en uso refieren, además, a poblaciones 'campesinas' en el sentido que le da Wolf (1971) al concepto, es decir poblaciones que desarrollan actividades agropecuarias, trabajan la tierra de manera intensiva o semiintensiva, se hallan subordinadas económicamente a la sociedad mayor en situación de desventaja y suelen formar parte de sociedades mayores regidas por estados con los que mantienen algún tipo de vínculo o relación de larga data. Ello se aprecia en sus instituciones, en sus normas e incluso en el desarrollo de formas de propiedad o seudopropiedad.

Estos tipos de control de la tierra provienen de y se inscriben en diversas tradiciones culturales, pero también en diversos procesos históricos que han conducido a una multiplicidad de formas concretas de uso y acceso a la tierra en Latinoamérica. Cada país, cada región, cada comunidad puede exhibir diversas formas de uso, acceso y control de tierras en términos de su apropiación directa y concreta de la tierra para diversas formas de aprovechamiento, productivas y no productivas. La variedad es muy grande y, de hecho, los modelos teóricos reseñados anteriormente aluden, en su mayor parte, a discusiones sobre estos tipos de control.

En cualquier caso, desde una mirada comprehensiva, este conjunto de formas de acceso y control muestra una serie de regularidades y características generales:

- Suponen formas y casos concretos y efectivos de administración, usufructo, acceso, uso, control y aprovechamiento en producción, y eventualmente transferencia.
- Incluyen modalidades y grados distintos de disposición sobre la tierra, desde la apropiación familiar exclusiva hasta el uso colectivo general, pasando por varias combinaciones intermedias.
- Los grados de apropiación están correlacionados con los grados de trabajo invertido, transformación de la tierra y continuidad en su ocupación.
- Las formas mayoritarias son la parcela comunal y el uso general de recursos naturales a disposición del colectivo.
- Se incluyen casos de larga ocupación con desarrollo histórico de derechos propietarios como nuevas zonas de ocupación o tierras restituidas, asignadas o colonizadas más recientemente, que corresponden, en los casos más antiguos, a comunidades campesino-indígenas de larga trayectoria histórica, con mecanismos institucionales de gobierno y defensa de la tierra.
- Se trata de tierras que, en muchos casos, tienen el carácter de propiedad o seudopropiedad, con grados diversos de reconocimiento por los Estados, y no en pocos casos con registro y titulación colectiva de la tierra como propiedad.
- Del conjunto de casos analizados, en esta categoría de gobierno colectivo usufructuario deducimos cuatro grandes tipos de manejo propietario de la tierra: 1) propiedad comunal de uso familiar, 2) acceso familiar a recursos de usufructo colectivo, 3) sistemas de descanso regulado de la tierra y 4) sistemas de control comunal en tierras de pastoreo.

3.1. Zonas de propiedad comunal de uso familiar o parcela familiar

Una de las formas más comunes de acceso comunal a la tierra es lo que podríamos llamar *parcela familiar tutelada* o *parcela comunal de uso familiar*, una modalidad aparentemente contradictoria con el control comunal, pero al mismo tiempo multisituada, pues la encontramos en varios tipos de sociedades, ecosistemas y regímenes de manejo comunal de la tierra. La parcela comunal de uso familiar consiste en una extensión de tierra utilizada de manera prácticamente exclusiva por una familia nuclear —o nuclear ampliada— en el marco de la propiedad, el control o la jurisdicción de una colectividad. En estos casos, es la colectividad la que detenta los derechos de 'propiedad', estén estos asegurados jurídicamente o no. El derecho de poseer la tierra es básicamente comunal, pero el usufructo es familiar, y las familias que acceden a la tierra lo hacen en tanto miembros del colectivo y no como detentores privados de aquella. Aunque pueden tener gran disposición de uso y múltiples derechos reconocidos sobre la tierra, están privados del derecho de transferirla fuera del ámbito del colectivo.

Desde la perspectiva del colectivo, la tierra es 'comunal' y es de alguna manera un derecho compartido. Para las familias usufructuarias, el acceso a la tierra es familiar, aunque mediado por la pertenencia a la colectividad. La condición 'comunal' de la tierra se expresa en una serie de limitaciones o condiciones para su acceso y disposición por parte de las familias, principalmente por la limitación para disponer de ella para su transferencia a terceros —externos a la colectividad— y eventualmente por algunas restricciones en su manejo que limitan el albedrío de la familia. El carácter comunal también es reafirmado por la existencia de diversas instancias de control, institucionalizadas o no, que rigen las reglas de acceso, la defensa de la tierra, la solución de disputas y eventualmente la reivindicación colectiva de la tierra.

Desde la perspectiva de las familias, la tierra es 'casi privada'. El aprovechamiento de las parcelas por las familias puede ser independiente

en la elección de cultivos, el destino de la producción, la modalidad de manejo, propiedad y disposición de lo producido, y la parcela puede ser manejada de manera casi autónoma por cada unidad familiar. Aunque por lo general hay conciencia del carácter colectivo de la tierra, en la práctica los usufructuarios suelen referirse a estas parcelas como propias y, en extremo, como propiedad. Las formas de producción y los cultivos y productos pueden ser diversos: la mayoría de las veces estas tierras consisten en huertos, chachas o roces de tierra de múltiples productos en tierras bajas. En todos los casos se trata de tierras ocupadas y trabajadas durante periodos largos por una misma familia y su descendencia.

A partir de una serie de casos conocidos es posible enumerar una serie de características de esta forma de control familiar de tierras comunales:

- El control comunal refiere a la propiedad y la posibilidad de transferencia de la tierra. El uso, aprovechamiento y tenencia recaen en las familias miembros de la colectividad.
- Suele tratarse de extensiones relativamente reducidas de tierra, unas pocas hectáreas o una fracción de ellas. En ocasiones se trata de un solo lote, pero hay muchos casos en los que cada familia dispone de numerosos pedazos de tierra dispersos en la propiedad comunal cuyo conjunto es siempre una limitada extensión.
- Las actividades de producción más recurrentes son la agricultura o la horticultura de cultivos diversos, combinada con la crianza de animales en pequeña escala.
- En ocasiones, la ubicación de las parcelas incluye el espacio para la vivienda familiar, que suele estar próxima o contigua al lote. Existen, sin embargo, algunas familias asentadas en poblados, en cuyo caso la vivienda está separada del lote.

- La producción de las parcelas está habitualmente a cargo de la familia que tiene la tierra, aunque eventualmente puede disponer de la ayuda de familiares, vecinos y excepcionalmente de terceros.
- La producción puede dedicarse al autoconsumo o a la venta, dependiendo de la zona ecológica o la proximidad a ciudades y mercados.
- El acceso a la parcela suele estar regulado por la instancia de organización o gobierno comunal correspondiente. En nuevas colectividades sobre la base de un padrón y reglas de reparto; en colectividades más antiguas por ocupación, adjudicación o herencia.
- Por razones diversas —que van desde la calidad de los suelos, los procesos históricos de acceso o las consecuencias de los sistemas de herencia—, dentro de cada colectividad el acceso a la parcela familiar suele ser desigual entre las familias integrantes.
- Por lo general, la disposición familiar de las parcelas no es favorable al acceso de las mujeres a la tierra, pues están subordinadas al control familiar —y de los jefes de familia, mayoritariamente varones— y casi siempre se ven perjudicadas en los procesos de herencia.
- Normalmente, el acceso a la parcela familiar se complementa con el acceso a otros recursos o tierras comunales, que pueden incluir otras tierras de cultivo o pastoreo y agua, leña, caminos u otros recursos a los que acceden en tanto miembros de la colectividad.
- En muchos casos, las parcelas familiares son consideradas por sus detentores como propiedad privada, aun en los casos en que esta tierra es formalmente de propiedad o acceso comunal.

Bajo este conjunto de características comunes, las parcelas familiares tienen particularidades en las diversas regiones y países de América Latina. Sin pretender exhaustividad, reseñamos brevemente cuatro formas tipo características en diversos países y territorios.

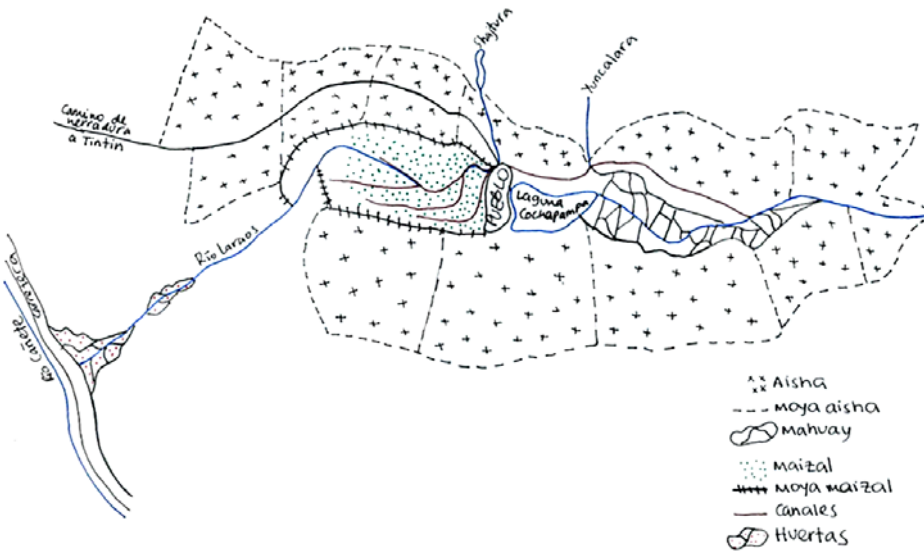
3.1.1. Parcelas comunales en zonas de agricultura comercial

Una forma muy difundida de parcela comunal, muy próxima a lo que se podría considerar como propiedad privada, está constituida por las parcelas agropecuarias en comunidades y colectividades en zonas de agricultura comercial, que orientan parte importante de su producción para su venta en el mercado. Se encuentran en diversos países y territorios, como en las zonas costeñas de Perú y Ecuador, en zonas de valles de Bolivia y Paraguay y en valles interandinos o en proximidad de ciudades en la sierra de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Estas unidades familiares se caracterizan porque una importante —y muchas veces mayoritaria— parte de su producción se destina al mercado o a su inserción en cadenas productivas antes que al autoconsumo o el proveimiento de la familia. La mayor parte combina mano de obra familiar con trabajo contratado u obtenido bajo otros arreglos. Muchas veces cultivan productos comerciales que dependen de una inversión previa a la campaña agrícola. Suele tratarse de tierras 'mejoradas', con riego asegurado y eventualmente con acceso a vías de comunicación. En todos los casos, el control comunal es mínimo y se expresa en limitaciones a la transferencia de tierras a terceros; se trata de parcelas con tutelaje comunal y propiedad formalmente colectiva, aun cuando el usufructo es estrictamente familiar. En muchos lugares están sometidas a presiones por la parcelación y a tensiones internas y externas que abogan por la titulación familiar de las parcelas. Corresponden a este tipo de tierras la mayor parte de trabajos sobre pequeña agricultura comercial, aunque en ellos el análisis del control comunal de la tierra es mínimo o inexistente, y se señala únicamente su carácter comunal (Brassel, Herrera & Laforge, 2008; Trivelli, Escobal & Revesz, 2006).

3.1.2. Parcelas familiares en ámbitos andinos

Existe numerosa evidencia de tierras de usufructo familiar en comunidades campesinas o indígenas en espacios andinos, principalmente para actividad agrícola, pero también para pastoreo. En todos los casos reportados la conducción de las parcelas es familiar, así como las decisiones de producción y el destino del producto. Normalmente, se trata de tierras con mejoras, como riego permanente, prácticas de abono, inversión en la parcela y en las campañas agrícolas, etcétera. En las zonas andinas, se trata de parcelas próximas a la vivienda o al poblado. Son formas de acceso familiar muy antiguas con nombres específicos en castellano (chacra), en quechua (*uñta* o *qallpa*) y aimara (*sayaña*). El control comunal es por lo general indirecto, centrado en el acceso a recursos como el riego, mediante el cual vigilan en gran medida el uso de la tierra y muchas veces estipulan fechas de labranza, siembra y cosecha. Normalmente la pertenencia a la comunidad es condición de acceso y se condiciona el derecho de uso de las parcelas al cumplimiento de obligaciones comunales, como la ocupación de cargos, la participación en faenas, asambleas y otras funciones. Cada colectividad cuenta con una junta directiva compuesta por presidente, secretario, tesorero y otros cargos. Las colectividades limitan fuertemente la transferencia de parcelas a terceros, aunque por lo general la toleran al interior de la colectividad. La comunidad defiende estas tierras como propias a pesar de ser de usufructo familiar (Rousseau, Hervé & Poupon, 1989; Malengreau, 2009; Diez, 2003; Brassel, Herrera & Laforge 2008; Celi, 2011). Comunidades bolivianas manejan lógicas de parcelas familiares tanto para la agricultura como para la ganadería, como en Irpa Chico o Villa Candelaria (Carter & Mamani, 1989; Valda & Costas, 2010). En zonas del noroeste argentino, la ocupación familiar de la tierra no depende de una estructura comunal: las familias controlan terrenos cercados en los que desarrollan agricultura comercial y de autoconsumo, reconociéndose como dueños y manteniendo las zonas adyacentes como de usufructo común (Zubrzycki, Maffia & Pastorino, 2003).

Esquema 3. Parcelas familiares y comunales en la comunidad de Laraos, Perú



Fuente: Mayer, 2004. Elaboración María C. Tristán.

3.1.3. Parcelas familiares en comunidades en zonas centroamericanas y de Sudamérica del norte

Esta modalidad de tierra comunal es también habitual en áreas centroamericanas de Guatemala, así como en áreas de costa, tierras bajas y montaña de Ecuador y Colombia. En estos casos se trata de tierras comunales manejadas a nivel de familia nuclear dedicadas también al cultivo para el consumo familiar y venta de excedentes en algunos casos o en producción familiar para venta al mercado con producción secundaria para el autoconsumo. La producción agraria se combina con la pequeña crianza de animales. La tierra es considerada al mismo tiempo familiar y comunal; se entiende que el conjunto de tierras bajo esta conducción pertenece al colectivo (comunidad), que limita las

transferencias de tierras a terceros, pues solo permite la venta a miembros de la colectividad. Si las tierras son controladas por las familias, suelen ser consideradas propias; cuando se consideran colectivas, se paga un alquiler o arriendo a la municipalidad. Las formas comunales de gobierno muestran tres tipos de autoridades, muchas veces poco institucionalizadas: asambleas comunales organizadas en directivas, autoridades vinculadas a la administración municipal del Estado y autoridades tradicionales, la más de las veces para la solución de conflictos. Las tres formas de representación proporcionan además representación del colectivo hacia el exterior (Lehmann, 1983; Kloosterman, 1997; Winkler, 2013; Le Bot, 1977). En estas zonas, lo comunal refiere a la forma de acceder a la tierra y a la toma de decisiones de conjunto sobre los recursos, a través de las autoridades locales, pero también supone cierta limitación a la transferencia de terrenos y la protección colectiva (IDEAR & CONGCOOP, 2014; Caballeros, 2014).

3.1.4. Colectividades indígenas en tierras bajas amazónicas

En zonas de tierras bajas amazónicas, las parcelas familiares son también habituales. Se trata, por lo general, de tierras de selva tropical o subtropical, desbrozadas bajo modalidades de roza y quema y que constituyen parcelas agrícolas con policultivos que combinan diversas especies frutales, gramíneas y tuberosas de zonas cálidas. Las parcelas suelen explotarse con trabajo familiar y cosecharse de manera frecuente para la alimentación de la unidad doméstica. Se ubican a una distancia relativa de la vivienda, pero en ocasiones se encuentran en áreas adyacentes. Se trata de parcelas en suelos frágiles, por lo que tras unos años de explotación son abandonadas para su regeneración natural, constituyéndose en *purma*, por lo que muchas veces no se dejan en herencia. En casos de escasez de tierra, se conservan las parcelas y dan lugar a procesos familiares de herencia; estos casos suelen generar también cambio en el patrón de cultivos o su uso como pastizal. Hay ejemplos en múltiples zonas de la Amazonía y entre diversos grupos étnicos, aunque

las formas más frecuentes se dan entre grupos con mayor contacto con la sociedad nacional y mayores niveles de intensificación del cultivo, como los yanesha, asháninca, awajún y machiguenga; o próximos a las riberas de ríos, como los cocama o shipibos.

Procesos actuales que afectan a las parcelas familiares

El número de ejemplos y casos podría probablemente ampliarse y mostrar que esta forma de control de la tierra comunal es muy frecuente y cubre diversidad de ámbitos, regiones y ecosistemas: desde zonas desérticas y valles hasta zonas andinas y tropicales. Al ser familiar, garantiza un acceso directo a la tierra, al ser comunal integra la ventaja de la protección colectiva y limita el fraccionamiento y la disgregación de la tierra. Sin embargo, esta modalidad está sometida a la tensión permanente entre los intereses familiares y colectivos en la disposición y aprovechamiento de la tierra, por lo general inclinándose hacia el lado «familiar», lo que explica su omnipresencia. La comunidad limita el grado de disponibilidad de la tierra para cada familia, sujetándola de alguna manera al colectivo. Por otro lado, su condición de tierra colectiva constriñe las posibilidades de las familias para utilizar la tierra como garantía o para disponer de ella para transferirla, lo que en muchos casos genera demanda por parte de las familias por la separación de las tierras del entorno comunal. Además, los Estados y las políticas internacionales las priorizan en sus programas de saneamiento, titulación y registro de la propiedad agraria; políticas que tienen defensores y detentores al interior de las propias colectividades. En algunos casos, las tierras se han parcelado, lo cual ha generado procesos de pérdida de parcelas y eventualmente de reconcentración de la propiedad. En cualquiera de los casos, el grado de control sobre las parcelas familiares depende del grado de institucionalización y capacidad de ejercer coerción o convencimiento de las estructuras comunales o colectivas de autoridad.

3.2. El acceso familiar a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo

La segunda gran forma de control de tierra comunal refiere a las formas de gestión y accesibilidad de terrenos relativamente extensos de tierra considerada «colectiva», «comunal» o de «uso común» a la que el conjunto de miembros de una colectividad tiene acceso exclusivo o prioritario para su uso productivo o para el aprovechamiento de los recursos que contiene[3].

Por lo general, se trata de extensiones considerables, que pueden llegar a centenas o incluso miles de hectáreas de tierra, algunas veces lejanas, aunque podrían ser adyacentes a los principales espacios de ocupación. Las características de estas tierras dependen de su ubicación geográfica: constituyen despoblados y zonas desérticas en costas; mesetas y zonas accidentadas en zonas de altura; selvas tropicales; bosques subtropicales de diversa densidad de especies vegetales y animales; zonas áridas o semiáridas en espacios como el Chaco. Estos espacios están siempre parcialmente ocupados y las más de las veces son reivindicados como territorios indígenas, de ocupación histórica. Por su forma de aprovechamiento extensivo, muchas de estas áreas son percibidas desde el exterior como desocupadas o eriazas.

Estos espacios de usos familiares o comunales a disposición de los colectivos reúnen también una serie de características generales, más allá de las diferencias de paisaje, forma de ocupación y recursos disponibles:

- Se trata de tierras de uso extensivo, rara vez utilizadas intensivamente, aprovechadas por los recursos naturales que ofrecen.
- Constituyen espacios de tránsito y trayecto; aunque eventualmente se construyen viviendas temporales, no son espacios de ocupación continuada y permanente.

[3] Aunque en términos generales podríamos incluir en este tipo los sistemas de pastoreo, por sus características y regularidades específicas los hemos considerado como otro tipo de acceso a la tierra.

- La disponibilidad de los recursos que ofrecen es afectada por los ritmos climáticos y naturales, así como por las consecuencias de su aprovechamiento a lo largo del tiempo; en cualquier caso, sus recursos son variables.
- Los recursos aprovechados en estos espacios son diversos y de distinta naturaleza: tierra, agua, pastos, madera, leña, frutos, pesca, cacería, minerales, plantas, etcétera. Cada espacio proporciona, por lo general, más de un recurso.
- Son espacios en los que existe poco trabajo de transformación del medio y poco trabajo para modificar el stock de recursos existentes, aunque eventualmente se realizan transformaciones temporales, en épocas de uso y ocupación estacional. Eventualmente pueden existir algunas modalidades de limitación del acceso.
- Los recursos son diversa y desigualmente aprovechados por los miembros de la colectividad detentora del espacio colectivo por razones de disponibilidad de fuerza de trabajo, habilidad o conocimiento, patrones de consumo y características de las actividades productivas principales.
- Por lo general, existen limitaciones al uso excesivo de los recursos, así como a acciones de acaparamiento o búsqueda de generación de accesos exclusivos. Estas limitaciones pueden estar enmarcadas en la costumbre o las creencias o ser producto de decisiones e instancias de control colectivo.
- Los recursos pueden ser utilizados por el conjunto de los miembros del colectivo o solo por una parte de ellos.

Muchas veces se trata de espacios relativamente «naturales» y no pocas veces frágiles y vulnerables, por lo que suelen ser considerados áreas de conservación o protección. En general, se trata de espacios y

tierras en los que la ocupación, el usufructo y el control colectivos son limitados pero reivindicados por la colectividad. El gobierno de la tierra es también limitado y refiere a la exclusividad en el acceso para los miembros, la regulación en el aprovechamiento de los recursos y eventualmente a ciertas restricciones en las actividades para la preservación del recurso existente. El control y regulaciones suelen consistir en la restricción de acceso de terceros —aunque muchas veces no se dispone de la capacidad de limitarlos efectivamente—. Cuando los mecanismos de control están más institucionalizados se establecen «cuotas» respecto a la extracción máxima por familia o usuario y, sobre todo, control sobre el acaparamiento de recursos cuando ello los enajena al resto de la población. Eventualmente la sobreextracción es tolerada en vista de la necesidad de las familias o de la percepción de beneficio colectivo por dicha explotación, por lo que en algunos casos se observa afectación de los ciclos naturales del recurso colectivo.

Existen numerosos estudios de caso que reportan esta forma de control colectivo de la tierra, dependiendo en gran medida del tipo de espacio considerado, así como los grados de institucionalidad de las organizaciones colectivas de los grupos que acceden a ellas.

3.3. Comunidades y grupos nativos de tierras bajas amazónicas

Las diversas poblaciones nativas de la Amazonía sudamericana controlan y aprovechan su territorio bajo esta modalidad, sustentada en el aprovechamiento en exclusividad por colectivos, familias e individuos de los diversos recursos existentes en la tierra comunal del grupo (pesca, cacería, recolección de frutos y plantas, etcétera). El derecho al uso de los recursos se fundamenta en la pertenencia —étnica— a la colectividad y eventualmente a la disposición del grupo para aceptar el usufructo de terceros. En comunidades Yanesha, por ejemplo, el aprovechamiento implica la pesca, la caza, así como los cultivos de subsistencia e incluso la cría de ganado en pequeña escala. Además, la comunidad, por medio

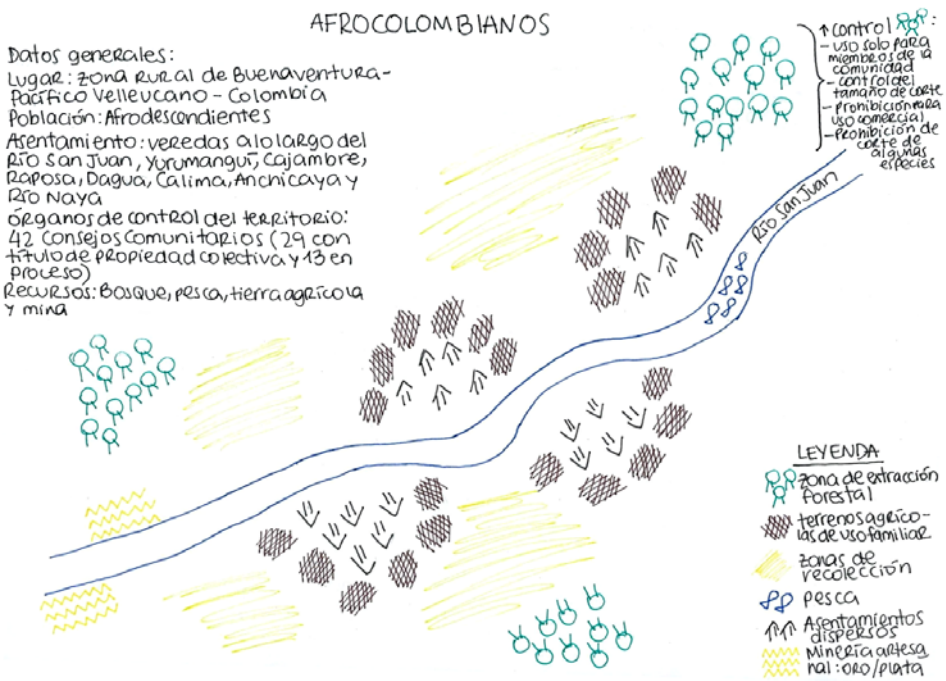
de su asamblea, establece y otorga derechos al uso de recursos forestales para uso familiar o comunal; aunque se espera que esta actividad sea de menor escala, se tolera eventualmente que por motivos de emergencia o necesidad de numerario, se extraiga madera para su venta, en cuyo caso la comunidad exige un pequeño pago (Romero, 2012). En algunos casos, como en río Tahuayo, se desarrollan prácticas de control y regulación colectiva sobre uso de recursos vulnerables, asociadas por lo general a procesos de intensificación del aprovechamiento, en cuyos casos se establece una serie de reglas que incluyen la zonificación de lugares de pesca (cochas y lagos), reglas sobre los aparejos o técnicas de pesca aceptadas, cuotas de pesca e incluso establecimiento de temporadas, así como el cobro de «impuestos» o tasas a la pesca orientada a ña comercialización (Pinedo & Soria, 2008). Algunas colectividades en tierras bajas bolivianas se orientan directamente a la explotación forestal o la extracción de castaña orientada al mercado bajo modalidades de ocupación por tradición o por adjudicación del Estado. En estos casos, aun cuando la organización comunal les permite acceder a la tierra, ello no supone el desarrollo de reglas colectivas para el uso de los recursos (Urapotina, 2011).

3.4. Tierras de uso colectivo en comunidades de afrodescendientes

Las poblaciones afrodescendientes asentadas en las veredas de los departamentos del Valle del Cauca y Chocó (Colombia) cuentan con la titulación colectiva de las tierras y conforman consejos comunitarios para su administración y reconocimiento estatal. A lo largo de los ríos San Juan, Yurumanguí, Cajambre y otros se establecen 42 consejos comunitarios (29 de ellos con título colectivo de propiedad). Las familias pertenecientes a cada consejo destinan una pequeña porción de la tierra como parcelas agrícolas —a las que tienen acceso solo los miembros de la comunidad—. Sin embargo, el principal recurso de estas comunidades es el bosque a cuya explotación solo tienen acceso

los miembros de la colectividad. El conjunto de los recursos colectivos—además de las parcelas familiares— incluye el uso del bosque, de las zonas de pesca y de la explotación de minería artesanal. Solo los miembros de la colectividad tienen acceso a los recursos colectivos. El control comunal se aplica sobre todo al uso de los bosques: existe prohibición del uso comercial de los recursos, así como restricciones al corte de determinadas especies. El uso general del territorio comunal está orientado a la subsistencia (Bejarano, 2011; Niño Gutiérrez, 2013; Vélez, 2009).

Esquema 4. Aprovechamiento de zonas colectivas en comunidades de afrodescendientes, Colombia



Fuente: Bejarano, 2011. Elaboración María C. Tristán

3.5. Manejo comunal en zonas amazónicas bolivianas

En el norte amazónico de Bolivia se asientan numerosas comunidades indígenas-campesinas. Formadas por familias emigrantes originalmente dedicadas a la extracción de productos del bosque —como castaña o leña— adquieren su estatus de comunidad amparadas por la ley de Reconducción comunitaria, que les permite fusionar los derechos agrarios y forestales. La ley asigna 500 hectáreas de bosque bajo administración comunal. Las comunidades asignan sea la tierra, sea los derechos de uso. Sin embargo, por las características del bosque, la distribución no es equitativa y ocasiona conflictos diversos. La forma comunal garantiza un acceso seguro a los recursos, pero no logra restringir ni regular las antiguas prácticas de explotación familiar (Urapotina, 2011). En otras zonas prima también el aprovechamiento familiar e incluso el uso intensivo de la extracción forestal o recolectora, aunque en ocasiones se impone un pago de regalías a las comunidades y se establecen ciertos límites a la extracción. El manejo de los territorios rara vez llega a limitar los temas de uso efectivo y aprovechamiento familiar de los recursos, tanto de familias indígenas nativas, como de colonos externos asentados en el territorio. El control efectivo depende de la mayor o menor organización de las instancias comunales locales.

3.6. Grupos de ocupación de selvas tropicales en Centroamérica

La tenencia de la tierra de las comunidades tz´utujiles en Guatemala se basa sobre el usufructo familiar de tierras que son consideradas colectivas, reivindicadas como tierras ancestrales, tanto en tierras altas como en zonas bajas. Sin embargo, aunque en algunos casos cuentan con títulos coloniales o republicanos, las más de las veces se trata de tierras reivindicadas y reclamadas más que administradas. En la práctica, el control de las tierras reposa en una doble estructura de autoridad: la comunidad y el municipio controlan la tierra, bajo responsabilidad de las autoridades tradicionales y los representantes locales del Estado.

El uso de bosques, aguas y recursos como la pesca se mantienen de libre disponibilidad para la población (Winkler, 2013).

3.7. Aprovechamiento de recursos naturales en comunidades andinas

En el marco de los espacios de propiedad o usufructo comunal en espacios andinos, existe un conjunto de recursos que son considerados de «uso común». La leña y otros combustibles, las plantas medicinales, eventualmente la pesca y la caza son consideradas de aprovechamiento libre para los miembros de la comunidad. Se trata, por lo general, de recursos limitados, aprovechados eventual o esporádicamente. Entran en esta categoría también una serie de otros recursos como los minerales y el agua, aunque eventualmente estos dan lugar a utilización exclusiva de un grupo o familia dentro de la colectividad. Mención particular merecen los recursos «valorables» susceptibles a generar ingreso a la comunidad, que son casi siempre regulados y controlados por las directivas comunales u organizaciones ad hoc. Es el caso particular de animales como las vicuñas, consideradas de propiedad y usufructo y aprovechamiento colectivo; sucede otro tanto con los recursos minerales cuando estos son considerables, en cuyo caso son utilizados en exclusiva por los comuneros o por terceros a cambio de un desembolso para la comunidad. Las áreas «libres» de uso agrícola son habitualmente puestas a disposición de los comuneros, como en Michiquillay y otras zonas; en ellas, el control comunal se limita a las tierras compartidas pues las zonas agrícolas están bajo usufructo y apropiación familiar (Burneo & Chaparro, 2009).

3.8. Grupos de pastores itinerantes del Chaco y de pastores en el noroeste argentino

En la región del Chaco boliviano, ocupan y trabajan la tierra grupos de pastores trashumantes. Organizados en sindicatos campesinos, movilizan contingentes importantes de ganado vacuno a largas distancias

dependiendo de las épocas del año, en busca de forraje. Normalmente la actividad ganadera es complementada con agricultura estacional, practicada cerca de la zona de las viviendas. Durante la estación lluviosa el ganado es criado también en proximidad a las casas, en corrales familiares. En épocas de seca, se alejan de las viviendas en busca de pastos, considerados comunales; los puestos de ganado son considerados en común proindiviso (Espinoza & Paita, 2011; Torres, 2006). En zonas como Tariquía, las tierras tienen el estatus de propiedad privada en común proindiviso y aprovechadas para actividades de pastoreo, tanto por miembros de las colectividades indígenas como de asentados y hierbajeros, que aprovechan las grandes extensiones de bosque para el pastoreo extensivo (Espinoza & Paita, 2011; Torres, 2006). En Asampay (noroeste argentino), las zonas de monte son aprovechadas de manera común por los herederos de los dueños, en relaciones genealógicas; el ganado caprino y ovino es pastado en el monte con permiso de una persona que tiene derecho sobre ellos (Zubrzycki, Maffia & Pastorino, 2003).

Procesos actuales que afectan los recursos de uso colectivo

Estos recursos son habitualmente menos controlados y regulados que las áreas de explotación agropecuaria. La regla general es una limitada capacidad real de control sobre estas tierras y sus recursos, por lo que muchas veces se trata de espacios amenazados y expuestos a la inversión, ocupación, explotación o enajenación por terceros incluso bajo la modalidad de concesión de parte de los Estados. La desprotección se expresa muchas veces desde la ausencia de reconocimiento de la ocupación o el derecho sobre estas tierras, lo que las hace jurídicamente muy inseguras. Dependiendo de los Estados, estas tierras pueden estar bajo regímenes de tierras estatales, eriazas o eventualmente bajo formas diversas de control territorial limitado. Más allá de su ocupación, la propiedad de estas tierras es indeterminada y eventualmente reivindicada y contestada por colectividades indígenas o campesinas, que reclaman reconocimiento

de derechos de exclusividad sobre ellas. En algunos casos, los límites de estas tierras no están completamente establecidos, por lo que pueden ser objeto de disputa incluso entre colectivos de indígenas.

4. Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial

Las colectividades andinas de agropastores tienen una forma de acceso y control colectivo marcado por la combinación de usos familiares y colectivos de una porción importante de terrenos bajo usufructo familiar. Estos sistemas son llamados de *barbecho sectorial* o de *descanso regulado de la tierra* y son propios de localidades andinas desde la sierra central de Perú hasta el sur andino de Bolivia (Morlon, 1996, p. 113). Los nombres que toman estos sistemas de «labranza por sectores» difieren de una región a otra; llamado habitualmente *aynoqa* o *kapana* en Bolivia (Hervé, Genin & Riviere, 1994), en el Perú toma diversos apelativos: *suyu* (sector), *laymi*, *moya* o *muyu* (turno), *manay* (lo que se pide), suertes (Mayer citado en Morlon, 1996).

Trabajos sobre este sistema reposan en una serie de condiciones regulares en diversos espacios y suponen:

- Una parte del territorio de uso colectivo dividido en un número determinado de predios, llamados de distinta manera según las regiones como sectores, canchas, muyus, turnos, etcétera. El número de estos sectores depende de cada colectividad, por lo general entre seis y doce terrenos.
- El uso supone la alternancia entre un uso agrícola, medianamente intensivo por un número determinado de años, frecuentemente tres —pero en algunos casos desde uno y hasta cinco—, con el uso del terreno como espacio de pastoreo. El manejo involucra entonces actividades agrícolas y ganaderas y varios ciclos de manejo de cultivos y crianzas.

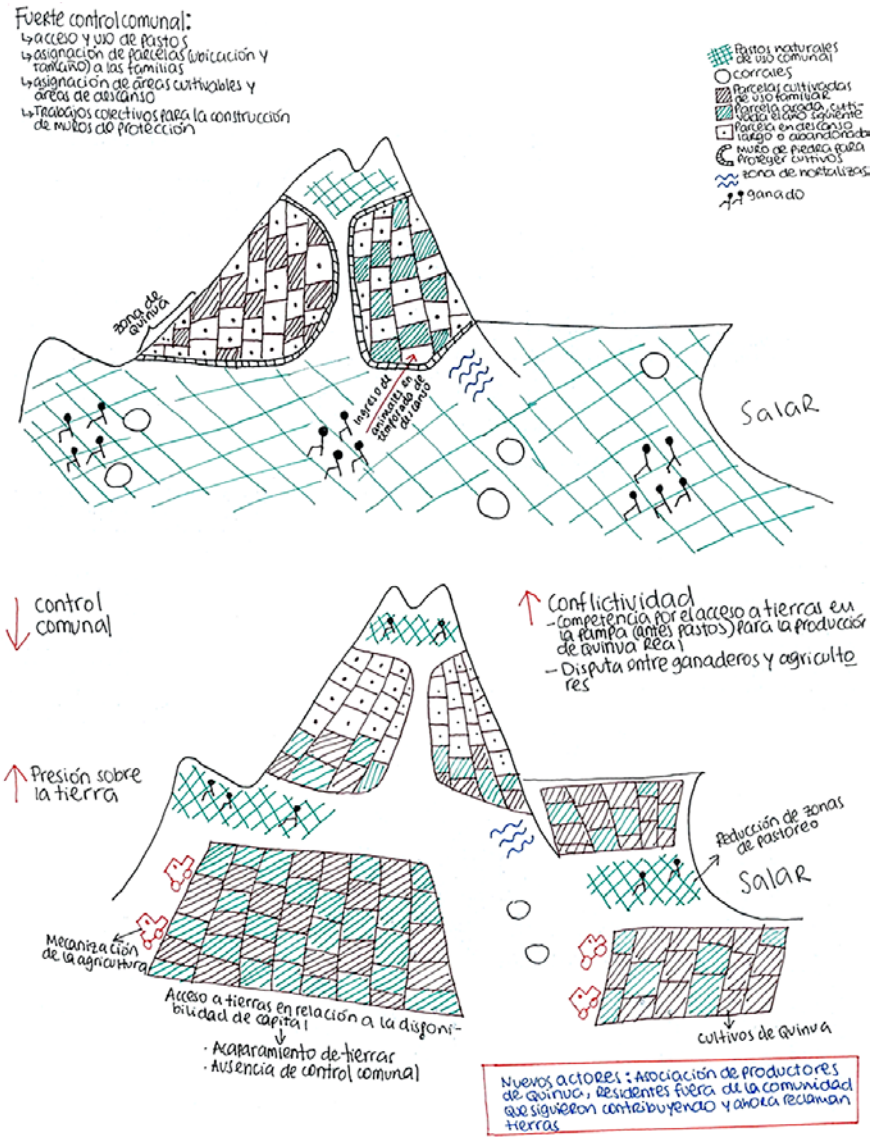
- La alternancia supone también la combinación entre un acceso familiar durante el uso agrícola y un acceso colectivo durante el uso ganadero del mismo terreno. Ello supone también dos formas de control sobre la tierra: una familiar-agrícola, desigual, que depende de la disposición de parcelas por las familias; y otra comunal-pecuaria, colectiva, de uso ganadero por el conjunto de miembros de la comunidad.
- Esta alternancia responde a la necesidad de recuperación de los suelos: utilizados para la agricultura durante un número de años, el terreno es dejado «en descanso» y uso ganadero para permitir la renitrogenación del suelo por efecto natural, así como por las deyecciones de los animales pastoreados, lo que hace posible la renovación de nutrientes de los suelos para un nuevo ciclo agrícola.
- La secuencia de cultivos responde a criterios agronómicos de dureza y recuperación del suelo, habitualmente bajo una secuencia: tubérculos andinos, leguminosas y cereales o tubérculos, cereales y tubérculos secundarios. Los sistemas de rotación y descanso tienen también efectos benéficos en el control de plagas habituales de los cultivos.
- Existe gran variabilidad —incluso en una misma comunidad— en secuencia de cultivo, años de descanso, tipo de trabajo y arado de las parcelas, así como en la apertura del ingreso de animales sobre los espacios en descanso.
- El mecanismo supone cierto grado de control comunal respecto de la selección de predios por cultivar, las fechas de cierre y apertura de los campos, pero por lo general no en la asignación específica de parcelas, cuyo control es familiar.

- Eventualmente, el sistema incluye algunas formas de trabajo colaborativo en la construcción o refacción de pircas, cercos u otras instalaciones que separan los sectores.
- Cada colectividad suele manejar varios sistemas de barbecho sectorial, dependiendo de la extensión y altitud de sus terrenos.

Estos sistemas serían propios de sociedades con cierta amplitud de terrenos, desarrollo restringido de la propiedad o control privado de los ciclos de producción y relativa limitada intensificación de los procesos. Se trata de sistemas dependientes de ritmos naturales de recuperación de suelos o disponibilidad climática y estacional de disponibilidad de agua de lluvia. En general, los sistemas de descanso regulado han constituido cierto límite a la apropiación familiar absoluta de la tierra, pues esta mantiene su doble carácter de familiar y comunal en su uso y aprovechamiento.

Para su funcionamiento se requiere de una instancia de control y gobierno comunal, que tome decisiones sobre fechas de apertura y cierre de sectores, lo que requiere conocimiento del lugar, así como de la capacidad de regular las demandas y tensiones por la apertura y cierre de determinados sectores. Estas decisiones son tomadas por directivas comunales, por asamblea, y en algunas zonas, por especialistas tradicionales vinculados a antiguas formas de gobierno comunal como los «alcaldes campo», *arariwas* o *hilakatas*. Incluso en las zonas en las que el ordenamiento del sistema es provisto por «costumbre», se trata de comunidades en las que el sistema era regulado antiguamente de manera efectiva y directa por las instancias de gobierno colectivo comunal.

Esquema 5. Cambios en los sistemas de rotación, Andes bolivianos



Fuente: Metais, 2011. Elaborado por María C. Tristán.

En tiempos recientes muchos de estos sistemas están sometidos a diversas presiones que afectan y modifican su funcionamiento: desde exigencias por intensificación y reducción del número de predios en rotación, hasta reducción del tiempo del descanso, intensificación en los cultivos, pérdida del control comunal e incremento de la apropiación familiar de las tierras. Estos cambios vienen acompañados muchas veces por el desarrollo de sistemas de riego e introducción de nuevas especies, pero también con problemas de empobrecimiento de suelos o incidencia de plagas. Provienen también de presiones internas a la comunidad por intensificación y presión sobre las tierras, pero corresponden, asimismo, a procesos de afirmación del control familiar sobre el comunal y a la voluntad de las familias por decidir por sus propios cultivos.

Los sistemas de descanso regulado solo parecen existir en los Andes centrales y meridionales, y muestran algunas variables y diferencias entre los casos reportados en el Perú y Bolivia.

4.1. Sistemas de descanso regulado en Andes peruanos

En la comunidad de Aramachay funcionan al menos tres diferentes ciclos de barbecho sectorial. En las zonas más bajas, el ciclo consta de tres años de cultivo con un ciclo indeterminado de descanso: primer año papa; segundo año: papa, olluco o cebada; y tercer año: cebada o avena, seguido de varios años de descanso. En cambio, en las zonas más altas, el ciclo supone solo un año de cultivo con papa, olluco o cebada, seguido de cinco años de descanso (Gamarra & Chávez, 1989, p. 33). Existen numerosos ejemplos y ciclos registrados para comunidades como Pacaraos: papas, tubérculos andinos y ocho años de descanso; Kauri: papa, tubérculos andinos, cebada y descanso; Irpa Chico, con varios sistemas de acuerdo con los barrios; Ñuñoa: papa, quinua; o Laraos: cebada, tubérculos andinos, papa y descanso (Morlon, 1996). Formas menos elaboradas, pero que también suponen la alternancia entre tierras agrícolas de secano y su uso como potreros en épocas poscosecha y para su recuperación, se reportan también en comunidades de la IV región en Chile.

4.2. Sistemas de descanso regulado en Andes bolivianos

Los modelos de rotación de parcelas en Bolivia pueden llegar a ser sumamente más complejos que en el Perú. La tierra del ayllu originario Caluyo está dividida en cuatro zonas. En el ayllu coexisten dos formas de tenencia de la tierra sayañas familiares y aynoqas de uso compartido, ubicadas en diferentes lugares de la tierra del ayllu. Las aynoqas son usufructuadas de manera diferenciada, dependiendo del acceso de cada zona y la modalidad. Así, tres aynoqas son usadas por las cuatro zonas (una de riego, otra de secano con accesos diferenciados por familias y una por acceso igualitario); las otras tres aynoqas son de acceso diferenciado por las zonas (dos para la cuarta zona y una para las otras tres). La directiva del ayllu define la rotación y descanso de las aynoqas, a la vez que establece también el orden de los cultivos. Existen pastizales cuyo control es ejercido también por la directiva. Las autoridades son elegidas cada año siguiendo criterios de rotación entre las cuatro zonas; cada zona cuenta además con dos presidentes (Ayllu Originario Caluyo, 2011).

Procesos actuales que afectan los sistemas de barbecho sectorial o descanso regulado

Los procesos de intensificación de la producción agrícola generan una mayor presión e incentivo a la apropiación familiar de tierras utilizadas bajo modalidades de barbecho sectorial. En Bolivia, los procesos de expansión de los cultivos de quinua afectan extensas áreas antes sujetas al sistema de control comunal en alternancia con uso de pastoreo. En las markas de Salinas, por ejemplo, los sistemas de descanso regulado, que alternaban secuencias de cultivos de tubérculos, gramíneas y descanso bajo fuerte control comunal, asociado al trabajo colectivo en muros de contención y la alternancia de la agricultura y ganadería, ha cedido espacio hacia la monoproducción de quinua. Ello ha alterado no solo la alternancia de cultivos sino también de actividades y ha generado competencia por la tierra entre ganaderos y agricultores en el marco de una conflictividad creciente y la aparición de nuevas formas de asociación

(Metais, 2011; Ormachea & Ramírez, 2013). Procesos similares ocurren en zonas altas de Perú en donde, a causa de la ampliación de la frontera agrícola y la expansión de nuevos sistemas de riego, por un lado, disminuye el terreno en rotación y los tiempos de descanso; y por el otro, se introducen nuevas formas de rotación de cultivos, incluyendo nuevos productos de rotación como leguminosas, habas y alfalfa (Soto, Valdivia, Cuadros & Bravo, 2012).

5. Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo

Existen numerosos casos de tierras comunales de uso pastoril, manejadas por comunidades y colectividades de criadores de ganado en diversos tipos de territorios: desde los andes secos o húmedos, zonas de desiertos, despoblados o periferias de valles en la costa pacífica; zonas de páramo o zonas de bosque seco como en el Chaco. Por lo general se trata de grandes extensiones, muchas veces no delimitadas ni acotadas como propiedad comunal, pero reconocidas como tales por su uso sostenido durante generaciones. Aunque en la mayoría de los casos el uso es extensivo, hay algunos casos de manejo intensivo o semiintensivo, en los cuales el control comunal o colectivo es mayor. En las comunidades en las que existe usufructo o propiedad reconocidos, las tierras de pastoreo son por antonomasia «comunales» y se las considera las tierras en las que el control comunal domina sobre las formas de usufructo familiares propia de las zonas agrícolas o las zonas de descanso regulado.

En general, las tierras colectivas de pastoreo reúnen una serie de características comunes, independientemente de su ubicación geográfica o su extensión.

El acceso a las tierras colectivas de pastoreo suele depender de la pertenencia a la comunidad, la más de las veces mediada por la pertenencia a familias extensas. El derecho de usufructo de pastos es más colectivo y familiar que individual: es la pertenencia a una parentela extensa lo que otorga el derecho a los pastos.

Por lo general, cada colectividad de pastores cría más de una especie ganadera y la combina de acuerdo con las características del terreno y la disponibilidad de alimento; son muy raras las colectividades ganaderas que crían una sola especie.

Estas sociedades desarrollan derechos familiares e incluso personales de propiedad sobre el ganado antes que, sobre la tierra y el territorio, que es considerado un bien colectivo.

Por lo general, se desarrollan pocas obras de mejora del espacio pastoril. Solo se suele contar con viviendas precarias —muchas veces estacionales y de ocupación temporal—, corrales que también tienen utilidad estacional y muchas veces son desechos acabada la ocupación de una determinada zona; y en sociedades de puna, está el manejo de bofedales.

El uso productivo del espacio suele estar asociado al desplazamiento estacional del ganado, de acuerdo con la disponibilidad de pastos y agua. Normalmente el desplazamiento es por zonas o rutas conocidas. Un hato ganadero no puede ser mantenido en una única zona durante todo el año; la escasez relativa y estacional de recursos obliga al desplazamiento de los pastores.

Eventualmente, el desplazamiento y la estacionalidad pueden involucrar distintas formas de pastoreo (extensivo e intensivo), dependiendo de los recursos disponibles y las especies criadas, así como una clasificación de las estaciones y ritmos de trabajo según la disponibilidad de alimento para el ganado.

Aunque en la mayor parte de los casos se reivindica un control comunal, ese suele ser casi siempre indirecto, alrededor del control de derechos de acceso y eventualmente mediante el cobro de derechos de uso de pastos por animal.

En general, se distinguen dos grandes formas de acceso a los pastos comunales: libre acceso, en cuyo caso todos los miembros de la colectividad tienen derecho a pastear sus animales en los pastos colectivos; y acceso restringido en determinadas zonas a grupos específicos

de familias, que detentan una suerte de control exclusivo sobre una porción del territorio colectivo.

Dependiendo de las zonas y sus características, los espacios pastoriles suelen estar divididos en unidades de pastoreo más discretas llamadas sectores, estancias, canchadas u otras categorías para diferenciar las zonas y espacios.

Los derechos de pastear animales pueden ser gratuitos o pagantes, dependiendo de las colectividades. Los derechos de pago suelen ser, por lo general, pequeños montos por cabeza de ganado, diferenciando entre animales mayores y menores. Eventualmente se incluyen también derechos de acceso previo pago a crianderos y pastores que no pertenecen a la colectividad. Los pagos de estos suelen ser mayores que los de los comuneros. En ocasiones, los externos pueden trabajar como pastores de los miembros de la comunidad.

Sin pretender dar cuenta de todas las formas posibles, hemos encontrado en la literatura al menos tres maneras de organizar y controlar los espacios ganaderos colectivos:

5.1. Sistemas de pastoreo en la puna de la sierra central

La comunidad de Llámac tiene dos zonas distintas de pastoreo definidas por la calidad de recursos: las zonas de pastizales y bosques abiertos de acceso general, con pastos formados naturalmente, disponibles para el conjunto de comuneros y las zonas de fundos o astanas, trabajadas familiarmente y con pastizales de mejor calidad, de uso exclusivo de algunas familias de comuneros. Las zonas para ovinos son asignadas por sorteo, en tanto que las de vacunos son arrendadas. Existen también pastos de la empresa comunal, con sus propios potreros solo para el ganado de la comunidad. El conjunto de zonas de pastos está dividido en 66 sectores. El derecho a pastoreo está asociado al cumplimiento de obligaciones como comuneros y al pago de una tasa o canon anual por derecho de pastos, fijada diferenciadamente por cabeza de ganado (vacuno, ovino o equino). La comunidad se reúne anualmente para

hacer un control general del ganado y luego una serie de rodeos en las punas altas, en cada estancia o corral; en ambos casos se hacen los cobros respectivos y se aplican multas a los infractores. El ganado suelto, sin dueño conocido, es reunido en un lugar llamado Comuncorral y pasa a ser propiedad de la comunidad (Pinedo, 2006). Estas dos formas de manejo del espacio entre zonas de uso más colectivo y zonas de usufructo en exclusividad a una familia o grupo de familias están muy difundidas en zonas de pastoreo altoandino. En algunos casos ambas modalidades coexisten —como en Chinchillapi, en donde los pastos son colectivos y los bofedales de acceso limitado— y en otros, las zonas de pastoreo están separadas en fundos, estancias o canchadas, de uso exclusivo de un grupo de familias de la comunidad como el Cailloma, Chalhuanca, Laraos o Huascoy. En la mayor parte de los casos, la comunidad recibe un pago por cabeza de animal pastoreado (Fonseca & Mayer, 1986; Morlon, 1996).

5.2. Sistemas de pastoreo en zonas altas de Bolivia

En comunidades como Villa Candelaria, en Sopachuy, se combinan el pastoreo en zonas originarias en donde las familias cuidan su ganado en estancias utilizadas por familias extensas con alto grado de apropiación y exclusividad en el uso. Grupos de familias, pertenecientes a colectivos más amplios, detentan en exclusividad extensas zonas para el pastoreo de diversas especies ganaderas. El grado de exclusividad no implica que terceros al grupo puedan eventualmente pastear también su ganado en dichas áreas, pero en este caso este acceso está mediado por condiciones estipuladas por la costumbre y median un pago por el uso de los pastos; el pago puede ser un monto fijo o depender del número de animales, según los casos. Así, el modelo implica el uso libre de los pastizales por los comunarios y el uso a cambio de un pago por terceros, conocidos como *hierbajeros*. Estos usufructuarios, externos a la colectividad, detentan su derecho a pastaje desde hace varias generaciones, hasta remontarse muchas veces a las épocas de las haciendas (Valda & Costas, 2010).

5.3. Sistemas de pastoreo cooperativos o bajo modalidad de empresa comunal

En algunas zonas de sierra alta —aunque también en algunas localidades de costa y valle— existen formas de control de la tierra de pastoreo bajo modalidades de manejo colectivo centralizado. Por lo general, se trata de organizaciones específicas (empresa comunal, asociación o cooperativa) con administración propia, pero bajo el control, y supervisión de la asamblea y la dirigencia comunal a las que deben rendir cuentas. Estas modalidades suponen un manejo organizado de rebaños de animales mejorados, en sistemas de rotación y aprovechamiento de pastos en sectores o estancias exclusivas. El manejo suele venir acompañado de asistencia técnica y procesos de control y registro mucho mayores que en los rebaños familiares. El trabajo de cuidado es provisto por turnos por los miembros de la comunidad o por pastores y cuidadores contratados (Morlon, 1996). En otros casos, como en Cátac (Áncash), además de las majadas asignadas a las familias, se destinan una serie de zonas bajo control de la empresa comunal, que con una directiva propia contrata como pastores a comuneros y no comuneros, a cambio de un salario. La empresa comunal está bajo el control de la directiva de la comunidad y se procede a un reparto de beneficios al final de cada año (Osorio, 2013).

Constantes y procesos actuales en zonas de pastoreo

En los últimos años, el crecimiento demográfico, así como procesos de integración económica producen en muchas zonas incrementos en el número de animales criados, lo que está generando, a su vez, sobrepastoreo y agotamiento de recursos. Por ello, en los últimos años, en varias zonas se vienen produciendo procesos de intensificación de la producción, asociados a la mejora de pastizales y al de las razas y especies por mejoramiento genético. Ello viene asociado a la generación de procesos de apropiación parcial de terrenos de pastoreo por conjuntos

de familias, que empiezan a usar los terrenos de manera exclusiva, con lo cual privan del acceso a otras, lo que genera procesos de parcelación de espacios ganaderos entre los miembros de la colectividad. La tendencia es relativamente reciente, aunque existen casos en los que la parcelación de las zonas de pastoreo bajo la modalidad de propiedad familiar se remonta hasta a medio siglo, como en Lucanamarca en Ayacucho o en Caylloma en Arequipa (Ríos, 2013; Valderrama, 2012). En ambos casos se vienen desarrollando derechos de exclusividad de algunas familias sobre estancias ganaderas. Por otro lado, las zonas de pastoreo tienen muchas veces los mismos problemas que las tierras de uso extensivo colectivo, tanto más cuando al ubicarse muchas veces en zonas altas son espacios de exploración y explotación minera y, por lo tanto, entregadas en concesión por los Estados en desmedro de los pastores que las ocupan estacionalmente.

6. Modos de control colectivo de la tierra: hacia una tipología comprehensiva

Las cuatro formas tipo de uso y ocupación de tierra colectiva suelen combinarse de manera distinta en diversas zonas del territorio latinoamericano, dependiendo de trayectorias históricas y condiciones geográficas de los espacios. Podemos afirmar que, salvo excepciones, los casos de manejo y uso colectivo de la tierra son siempre combinaciones de dos, tres e incluso cuatro de los tipos propuestos. Dicho en otros términos, habitualmente, cada colectividad, sea esta comunidad campesina, grupo indígena, comunidad de afrodescendientes o colectivo criollo, maneja de manera distinta diversas porciones de su tierra colectiva.

Las combinaciones y conjuntos específicos de gobierno colectivo de la tierra implican eventualmente formas «mixtas» de gobierno territorial y usufructuario-propietario al mismo tiempo, o eventualmente tipos distintos de gobierno sobre porciones distintas del territorio y de la tierra.

Algunos de estos casos son «clásicos» en el análisis de sociedades campesinas o indígenas latinoamericanas:

- Las comunidades campesinas e indígenas de Perú, Bolivia y Ecuador combinan zonas de parcelas de apropiación familiar, con zonas de control comunal de descanso regulado (Perú y Bolivia) y uso colectivo de recursos de pastoreo. Además, combinan derechos usufructuarios con gobierno territorial.
- Los grupos nativos de la Amazonía combinan parcelas familiares con utilización extensiva o semiintensiva de recursos naturales del bosque; lo mismo ocurre también con lógicas usufructuarias a nivel de pequeñas comunidades con lógicas territoriales a nivel de grupos étnicos.
- Los TCO y TIOC de Bolivia intercalan lógicas usufructuarias a nivel de las comunidades y lógicas territoriales a nivel de los ayllus y markas.
- Los grupos de colonos andinos en zonas bajas, las comunidades de tierras bajas en Centroamérica y los grupos de afrodescendientes de Colombia mezclan también parcela familiar con uso extensivo de recursos de bosques circundantes.
- Los grupos de pastores manejan zonas usufructuarias en el manejo de zonas de mayor ocupación y trabajo con zonas de aprovechamiento extensivo de recursos.

Podríamos sumar otros ejemplos. En todos los casos se suceden formas de control colectivo o comunal en diversas gradientes, lo cual genera mayores o menores accesos y mayores o menores grados de control colectivo o acceso (dueños parciales y accesos parciales).

Esquemas analíticos como la de las matrices de uso de la tierra (*matrices foncières*) proporcionan elementos para lidiar con estas combinaciones y proveen un conjunto detallado de formas de acceso y control

de las tierras para cada caso, pero no son particularmente útiles para pensar en un conjunto diverso de casos. Por ello es que proponemos un análisis más desagregado por tipos de acceso/control colectivo de la tierra, que permite realizar un estudio y establecer políticas específicas para la protección de cada tipo de tierra bajo su propia forma característica —y recurrente— de control colectivo.

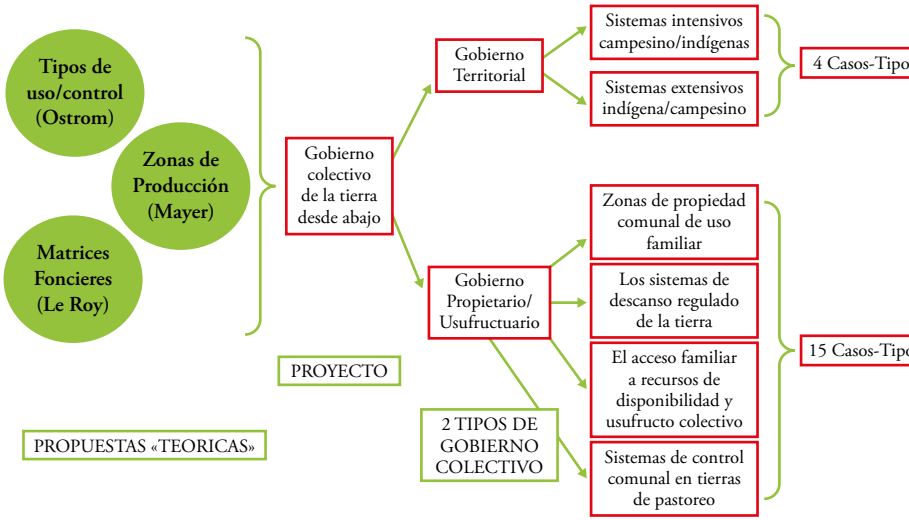
Un tema crucial, que no hemos desarrollado en este análisis de casos, son las diversas modalidades colectivas de control sobre la tierra, que suponen diversos grados e instancias de centralización de las decisiones sobre el uso y control de la tierra y que van desde formas muy institucionalizadas con tradiciones de gobierno de larga data como en las comunidades andinas, hasta grupos de control más laxo y menos centralizado como en colectividades de tierras bajas, en las que el control es incipiente o se da en el marco de los procesos de gobierno étnico como parte de su vinculación (imperfecta) con el Estado. Estas formas de control conforman instancias fuertemente institucionalizadas y vinculadas con los Estados (como municipios, comunidades reconocidas o grupos indígenas organizados), pero también colectividades o grupos autodeterminados, no reconocidos como tales por los Estados e incluso en contraposición o confrontación frente a ellos; y por supuesto, una amplia gama de formas intermedias, mixtas o en transición entre una y otra.

A partir del análisis de los casos estudiados, proponemos una clasificación de formas de gobierno colectivo de la tierra construido sobre la base de dos grandes distinciones: 1) entre formas jurisdiccionales y formas usufructuarias de control de la tierra, cada una de las cuales marcando una conjunto de disposiciones y maneras de gobernar la tierra, con sus propias atribuciones y características; y 2) entre las distintas lógicas de gobernar colectivamente cada tipo de territorio específico (en jurisdicción o en usufructo).

A partir de la suma de estos dos procesos de distinción y clasificación, generamos un esquema de clasificación de formas de gobierno

colectivo de la tierra que involucra entonces: 1) dos grandes formas de gobierno (territorial y propietario/usufructuario); 2) cuatro modalidades de control de la tierra (dos en términos de control territorial y cuatro en control usufructuario-propietario); y, 3) un conjunto de 19 casos-tipo, distribuidos entre las distintas modalidades de control colectivo de la tierra (ver esquema siguiente).

Esquema 6. Clasificación de sistemas de gobierno colectivo de la tierra



Pensamos que los modelos de control territorial y usufructuario corresponden a dos niveles y modalidades distintas de control de la tierra «desde abajo», cada uno con sus propias características y grados de disposición sobre la tierra. Dentro de estas dos formas, los tipos de sistemas de control suponen grados distintos y específicos de control efectivo de la tierra por parte de las colectividades indígenas, campesinas, de grupos de afrodescendientes y de criollos. Cada tipo supone una manera distinta de organizar el gobierno colectivo de la tierra, construido sobre la base de la casuística existente en América Latina.

A continuación, desarrollamos las características generales de aquellas grandes formas de control colectivo, en tanto elementos analíticos; pero también delimitamos sus ámbitos de pertinencia para políticas de defensa y reivindicación de derechos colectivos.

6.1. Los sistemas territoriales de gobierno de la tierra

De acuerdo con los casos reseñados, se desprenden dos tipos distintos de gobierno colectivo de los ámbitos bajo control territorial, diferenciados por el grado de intensidad de la ocupación y el control ejercido sobre los territorios, distinguimos así entre sistemas intensivos y extensivos, característica que se vincula, por lo general, con el nivel de integración e interacción entre las poblaciones campesino-indígenas a la sociedad nacional.

Los sistemas intensivos de control corresponden a grupos colectivos con tradición de relación con el Estado y con mayor grado de involucramiento en la sociedad nacional, y corresponden grosso modo a sociedades «campesinas», aun cuando muchas de ellas son también indígenas, al ser descendientes de poblaciones originarias, aunque con diversos grados de mestizaje. Por ello, casi siempre el control está institucionalizado en grupos colectivos con dirigencias reconocidas, incluso aceptadas por los Estados; es así que, en algunos casos, los que gobiernan estos territorios son instituciones con reconocimiento estatal e incluso parte de su estructura, como ocurre con algunos municipios controlados por poblaciones locales, desde donde se ejerce la jurisdicción territorial.

Se trata, pues, de territorios controlados por sociedades con una larga historia de ocupación del espacio, muchas veces en constante disputa con terceros o con el Estado, pero sobre el que existen una serie de normas y reglas de apropiación, que incluyen forma propia de organización, aunque en ocasiones pueden también integrar instancias estatales o reconocimiento estatal sobre dicho control. El control territorial en

estos casos involucra también otros derechos jurisdiccionales detentados por el grupo colectivo, vinculados al manejo de la justicia, controles municipales o de tránsito, derechos a la consulta y otros. Sin embargo, se trata siempre de territorios que pueden incluir tierra en propiedad o usufructo pero que incorporan zonas ocupadas menos intensivamente, que son casi siempre disputados por terceros, sean estos haciendas o empresas agroindustriales o industrias extractivas.

En contraste, los espacios extensivos de control corresponden a grupos colectivos menos estructurados y con menos trayectoria de conformación de instancias o normas de control territorial. Muchos de estos grupos son esencialmente indígenas con limitada interacción con el Estado, pero que ocupan y utilizan el territorio de manera extensiva o semiintensiva, eventualmente de manera estacional a lo largo del año o en periodos prolongados. El control territorial suele ser difuso y poco estructurado. Estos espacios son ocupados muchas veces por poblaciones indígenas dedicadas a caza, recolección, pesca u horticultura y, en unos pocos casos, ganadería extensiva.

Se trata, por tanto, de espacios territoriales de baja densidad poblacional, muchas veces indeterminados jurídicamente frente al Estado, por lo que son ámbitos de reivindicación de derechos. Se hallan muchas veces en espacios de frontera institucional, sobre los cuales los Estados también reivindican derechos e imponen formas institucionales de control jurisdiccional (parques, territorios, reservas, etcétera) y tienen, en la práctica, poco o ningún control. Por ello, se trata de territorios, por lo general, poco controlados y que más bien constituyen ámbitos de disputa y reivindicación, además de competencia por el aprovechamiento de sus recursos.

Cuadro 3. Características de las modalidades de gobierno territorial intensivo y extensivo

1.- Sistemas intensivos campesino/ indígenas	**2.- Sistemas extensivos indígena/ campesinos**
Espacios en uso/propiedad Ocupación permanente Control comunal/municipal jurisdiccional	Espacios en uso/aprovechamiento Ocupación estacional Control difuso
Integrados vialmente, con desarrollo urbano o semiurbanos, parte de la administración política de los Estados (estatus político definido) Gobierno territorial exclusivo o combinado con instancias estatales Gobierno mixto: estatal-colectivo, en tensión, competencia o conflicto Involucra otros derechos jurisdiccionales (justicia, autonomía, derechos indígenas) Disputados por terceros	Extensos con baja densidad poblacional Zonas reivindicadas y en disputa o indeterminación jurídica (espacios frontera) Estados detentan parte del control jurisdiccional (parques, territorios, reservas, áreas indígenas, etcétera) Usos tradicionales en disputa con otros usos extractivos Control difuso o extensivo Derechos territoriales en disputa

La experiencia histórica de vinculación con el Estado (y con el mercado), pero también con el tipo de sociedad ocupante de las tierras y el tipo de lazo actual con el Estado, determinan el mayor o menor grado de control sobre el territorio y de la institucionalidad existente para ello. Los casos analizados en la bibliografía sobre América Latina correspondientes a este tipo de control se organizan en cuatro grandes tipos. Cada uno de ellos supone una combinatoria diferente de atribuciones territoriales de control y se refieren, en último término, a una combinatoria entre el tipo de territorio administrado y una forma institucional de control sobre este.

Los territorios del primer tipo son, sobre todo, los espacios campesinos de antiguas poblaciones indígenas y originarias conquistadas y gobernadas por la colonia española, correspondientes a grandes por-

ciones del territorio de Centroamérica y los Andes, en los que, por lo general, los territorios están relacionados con áreas de ocupación más intensiva, de ocupación, usufructo e incluso propiedad de tierras dedicadas a la agricultura y la ganadería. Los territorios del segundo tipo son los espacios de tierras bajas, con menos tradición de control durante la Colonia y habitados por poblaciones originarias con menor vínculo sostenido con los Estados coloniales y republicanos, la mayor parte de ellos en proceso de transformación con formas nuevas de organización en negociación y disputa con los Estados. El tercer tipo incluye a las poblaciones de tierras bajas no amazónicas y del Chaco, ocupadas por poblaciones más móviles y también con experiencias diferenciadas y poco constantes vínculos con el Estado. Finalmente, incluimos en un cuarto tipo a los TCO y TIOC de Bolivia, que concentran territorios de tierras altas semejantes al tipo 1 y territorios de tierras bajas y Chaco, semejantes a los tipos 2 y 3, pero con un reconocimiento y estructura semimunicipal generada por el vínculo y la legislación nacionales.

Cuadro 4. Casos tipo de formas de gobierno territorial de la tierra

Casos tipo	Ubicación	Tipo de control territorial
Territorios comunales tradicionales campesino/ indígenas	Perú, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Honduras	Tipo 1
Territorios indígenas de tierras bajas	Perú, Bolivia. Ecuador, Colombia, Brasil, Paraguay, Guatemala	Tipo 2
Tierras comunitarias de origen en zonas bajas y Chaco	Bolivia, Argentina, Paraguay	Tipo 2
Tierras comunitarias de origen y tierras comunitarias indígenas	Bolivia	Tipo 1 (Andes), Tipo 2 (Tierras bajas) Tipo 3 (Chaco)

6.2. Sistemas usufructuario-propietarios de gobierno de la tierra

Por su parte, los tipos de gobierno usufructuario refieren más bien al grado de control y la continuidad del trabajo y la explotación de la tierra, así como al tipo de actividad económica productiva realizada en ella. En estos casos hablamos propiamente de un control efectivo de la tierra en diversos grados, muchas veces dependientes del tipo de uso y aprovechamiento de la tierra. En todos estos casos, el control permite un acceso efectivo y el aprovechamiento de la tierra, pues condiciona diversos grados de colectividad, desde usos y controles más individuales o familiares hasta los controles y usos más colectivos de la tierra.

En todos estos casos existen estructuras de gobierno «comunal» o «colectivo» que exhiben grados diferenciados de control sobre la tierra, dependiendo de los grados de acceso, uso y aprovechamiento. Estos colectivos detentan muchas veces la propiedad legal de la tierra, siendo sus integrantes usufructuarios; en otros casos, los grupos no son formalmente propietarios, pero tienen apropiada la tierra y casi siempre reivindican derechos sobre ella. Se trata entonces de formas de control en las que las poblaciones tienen efectiva ocupación, usufructo y aprovechamiento de la tierra, aunque en diversos grados.

A partir del conjunto de casos revisados, proponemos tres grandes tipos de gobierno usufructuario de la tierra, de acuerdo con el grado de control que se ejerce sobre esta: las tierras de uso intensivo apropiadas y bajo control familiar; las tierras apropiadas parcialmente, bajo uso familiar y control comunal; y las tierras poco apropiadas y de uso colectivo y bajo control comunal.

Las tierras bajo usufructo familiar y control comunal corresponden a parcelas agrícolas (o viviendas) y eventualmente a espacios para crianza intensiva de animales. Por lo general, son las mejores tierras disponibles que las familias hacen producir tanto para autoconsumo como para venta al mercado, tomando en cualquier caso la mayor

parte de las decisiones sobre el proceso y el destino de la producción. Son tierras «mejoradas» con instalaciones, en ocasiones cuentan con irrigación y, la mayoría de las veces, las familias destinan gran cantidad de trabajo en ellas. En estos casos, el control comunal es limitado y eventualmente se limita a labores de protección, además de restringir su transferencia a terceros fuera de la comunidad o localidad. Al ser buenas tierras, son muchas veces amenazadas por empresas que buscan establecer núcleos agroindustriales o grandes plantaciones. Este tipo de control se encuentra en prácticamente todos los países de Latinoamérica.

Un segundo tipo corresponde al control de tierras en las que se alterna el uso y disposición de la tierra por las familias de manera temporal con el uso y control de las tierras de forma colectiva. Ello corresponde a una institución y forma de producción particular de los Andes centro y surandinos, llamado «sistema de barbecho sectorial» o «tierras de rotación». El sistema combina el uso familiar para fines agrícolas durante determinados meses por un número finito de años —regularmente tres— que se alterna con el uso colectivo —por lo general ganadero— por un número de años. La tierra está bajo el control comunal que garantiza el uso parcial exclusivo de las familias, pero también determina las fechas para el uso familiar colectivo y eventualmente el cultivo que pueden producir las familias. Estas tierras están sometidas en los últimos años a presiones internas por mayor intensificación, reducción de tipos de descanso de la tierra y mayor apropiación familiar de la tierra, lo que deriva hacia el tipo uno de control.

El tercer tipo corresponde al control sobre tierras apropiadas y ocupadas, pero aprovechadas de manera más o menos extensiva, de acceso general a la mayor parte de integrantes de la colectividad y sujetas al control comunal. El control es diverso, dependiendo de si se trata de aprovechar la tierra como proveedora de recursos complementarios: caza, pesca, recolección utilización de otros recursos (sal, minerales,

leña, agua) o si destina el espacio para el pastoreo. En el primer caso, las colectividades casi siempre regulan el acceso, el cual limitan a sus integrantes y próximos —eventualmente cobran cuotas por el acceso a determinados recursos como minerales o leña—; en este caso, la comunidad limita y regula el acceso. En el segundo, la comunidad controla, restringe el acceso y eventualmente recibe un pago por el derecho de acceso al recurso pastos. La comunidad administra dichos ingresos y garantiza el acceso exclusivo de sus integrantes.

Cuadro 5. Grandes tipos de gobierno usufructuario y sus características

Tierras apropiadas de uso intensivo bajo control familiar-comunal	**Tierras apropiadas parcialmente, bajo uso familiar y control comunal**	**Tierras poco apropiadas de acceso y uso colectivo y control colectivo**
1.- Zonas de propiedad comunal de uso familiar	2.- Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial	3a.- El acceso familiar a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo 3b.- Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo
Parcelas comunales en usufructo familiar Autoconsumo o venta al mercado Control comunal limitado Mejora en infraestructura Amenazadas por mercados de tierras	Sistemas de alternancia agricultura y ganadería Bajo control y uso comunal y familiar Bajo presión de intensificación y limitados por escasez de agua	Uso extensivo y colectivo de recursos Recolección, caza, pastoreo extensivo Formas de ocupación estacional Tierras reivindicadas y reclamadas

Así, los tres grandes tipos de control comunal nos refieren a cuatro casos tipo de tierras controladas colectivamente, dependientes del grado de apropiación por parte de las familias o del colectivo: cuasiprivativa,

compartida parcialmente, uso general accesible a todos o uso colectivo a cambio de un estipendio. Su distribución en América Latina es diferenciada: las parcelas familiares, así como el acceso comunal de recursos están presentes en tierras de toda la región; en cambio, los sistemas de barbecho sectorial se encuentran únicamente en los Andes centro y sur, en tanto que los sistemas ganaderos se ubican sobre todo en el área sudamericana.

Cuadro 6. Tipos de tierras y control comunal usufructuario-propietario

Casos tipo	Ubicación	Forma de control
Zonas de propiedad comunal de uso familiar	Toda AL	Tipo 1
Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial	Perú y Bolivia	Tipo 2
El acceso familiar a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo	Toda AL	Tipo 3 a
Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo	Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay	Tipo 3 b

La casuística y los tipos concretos de ocupación y usufructo de las tierras permiten un desarrollo sumamente complejo de características del acceso y gobierno de la tierra —que involucra un gran número de variables que generan diferencias en el gobierno colectivo de la tierra—, como las características de la tierra, su transformación, el grado de control sobre ella, la forma de hacerla producir y los productos que se generan en ella, su estatus jurídico y colectivo, y finalmente su localización.

El cuadro siguiente muestra las particularidades de cada tipo de control de la tierra en relación con el conjunto de variables mencionadas:

Cuadro 7. Características de acceso y gobierno de la tierra de los tipos usufructuarios

	Zonas de propiedad comunal de uso familiar	El acceso familiar a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo	Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial	Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo
Tipo de tierra	-Extensiones reducidas, parcelas -Parcelas cerca de las viviendas -Eventualmente irrigadas	-Medianas y grandes extensiones -Espacios de tránsito, trayecto y vivienda temporal -Disponibilidad de recursos afectada por ritmos estacionales	-Espacio dividido en partes y usado secuencialmente alternando uso y descanso -Tierras poco fértiles, irrigadas por lluvia -Uso adaptado a procesos de recuperación del recurso suelo y control de plagas	-Ocupación estacional del terreno -Uso vinculado al desplazamiento y disponibilidad de pastos y agua -Espacio de pastoreo dividido en sectores
Transformación y mejoras	Infraestructura familiar (mejoras) intensificación	Poco trabajo de transformación del medio	Puede incluir trabajo colectivo en adecuación del espacio	Poca infraestructura o mejora del espacio
Grado de control	Acceso regulado por la pertenencia al colectivo	-Acceso libre para los miembros del colectivo -Modalidades de limitación del acceso a terceros -Limitaciones al uso excesivo de los recursos y al acaparamiento -Recursos utilizados por parte o todos los miembros del colectivo	-Combinación de uso familiar y uso colectivo -Secuencia de cultivos específica y normada -Requiere grado de control y supervisión colectiva -Existencia de varios sistemas al mismo tiempo	-Manejo a nivel de familia extensa -Control colectivo reconocido pero indirecto (cobro por animal, control de calendario)

	Zonas de propiedad comunal de uso familiar	El acceso familiar a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo	Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial	Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo
Tipo de producción	Producción familiar agricultura, horticultura, crianza producción para autoconsumo o venta acceso a parcela se complemente con otros recursos	-Uso extensivo de recursos naturales -Recursos aprovechados son diversos (tierra, agua, pastos, madera, leña, frutos, pesca, cacería, minerales, plantas)	-Alternancia de uso agrícola intensivo con uso pecuario extensivo -Variabilidad en secuencias de cultivo	-Existencia de diversas crianzas -Desarrollo de sistemas de propiedad sobre el ganado más que sobre la tierra -Desplazamiento puede implicar formas distintas de crianza (extensivas-intensivas)
Estatus jurídico	Propiedad o transferencia comunal, uso familiar parcelas consideradas «propiedad»	Considerados de acceso y control comunal, disputados y de estatus jurídico mixto	Tierras comunales de usufructo temporal familiar en exclusividad	Dos formas de acceso: libre y restringido a grupos
Estatus colectivo	Acceso desigual a parcelas entre familias no favorece el acceso femenino a la tierra	Recursos aprovechados desigualmente por los miembros del grupo	Acceso desigual, terrenos comunales en Perú y de familias extensas o ayllus en Bolivia	-Acceso a la tierra depende de la pertenencia al colectivo -Derechos gratuitos o pagantes, dependiendo de categorías de derechohabientes
Ubicación	Todos los países	Todos los países	Perú y Bolivia	Perú, Bolivia, Paraguay Argentina

Estos tres tipos han sido construidos a partir de una amplia casuística específica, detallada en el cuadro siguiente, sobre la base de quince diferentes conjuntos de casos —todos ellos, síntesis de diversos ámbitos y espacios trabajados—. Cada uno de dichos casos, organizados de acuerdo con las cuatro formas de usufructo-control comunal, tiene sus propias características, según los procesos históricos de larga data, tipos de territorios y tierras ocupados, regulaciones diferenciadas de los países en los que se encuentran, pero también por las diversas formas institucionales y reglas que adoptan y manejan las colectividades para ejercer control sobre cada tipo de tierra. Por lo general, todas ellas dependen de la organización de colectivos más o menos comunales que alternan la conducción por dirigencias elegidas o hereditarias, que tienen la representación y se encargan de la conducción del grupo, la resolución de disputas y conflictos, la organización de la defensa, así como de la regulación interna pero que por lo general se sujetan y someten a formas colectivas más amplias de control, por medio de «cabildos», «asamblea» o «juntas».

Es importante señalar que cada tipo de tierra bajo control comunal diferenciado enfrenta distintos tipos de amenazas, internas o externas que socaban y afectan el control comunal, así como el acceso colectivo a la tierra.

Los procesos en curso afectan de manera distinta cada tipo de tierra, en función del grado de control familiar o comunal de las tierras, así como a los posibles usos y destinos alternativos de la tierra misma, tanto para terceros como para los propios integrantes de la colectividad.

Así, la principal amenaza que enfrentan las parcelas de uso familiar bajo control comunal es la tendencia a la privatización de la tierra, promovida muchas veces por los Estados, pero también reclamada por las familias usufructuarias, que buscan garantizar el control familiar de la tierra o escapar a las restricciones que impone la colectividad, particularmente en la transferencia de la propiedad. Así, existe una fuerte tendencia al fraccionamiento de la tierra comunal usufructuada

familiarmente, que amenaza la limitación y recorte de la propiedad comunal, así como la propia extinción del colectivo. Estos procesos de fragmentación y afirmación familiar del usufructo-propiedad es muchas veces promovido por los Estados, que fomentan campañas de titulación de la tierra para generar un «mercado de tierras» que redistribuya su propiedad.

Cuadro 8. Casos etnográficos de control usufructuario y amenazas al gobierno colectivo de la tierra

	Zonas de propiedad comunal de uso familiar	**El acceso familiar y comunal a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo**	**Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial**	**Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo**
Casos o modalidades	1.- Parcelas familiares en zonas de agricultura comercial 2.- Parcelas familiares en ámbitos andinos 3.- Parcelas de comunidades en zonas centroamericanas y de Sudamérica del norte 4.- Colectividades indígenas en tierras bajas amazónicas	5.- Comunidades y grupos nativos de tierras bajas amazónicas 6.- Tierras de uso colectivo en comunidades de afrodescendientes 7.- Manejo comunal en zonas amazónicas bolivianas 8.- Grupos de ocupación de selvas tropicales en Centroamérica 9.-Aprovechamiento de recursos naturales en comunidades andinas 10.- Grupos de pastores itinerantes del Chaco y de pastores en el noroeste argentino	11.- Sistemas de descanso regulado en Andes peruanos 12.- Sistemas de descanso regulado en andes bolivianos	13.- Sistemas de pastoreo en punas de la sierra central 14.- Sistemas de pastoreo en zonas altas de Bolivia 15.- Sistemas de pastoreo cooperativos o bajo modalidad de empresa comunal

Cuadro 9. Procesos y amenazas actuales al control y acceso colectivo a la tierra

Tipos de tierras bajo control colectivo	Zonas de propiedad comunal de uso familiar	El acceso familiar y comunal a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo	Los sistemas de descanso regulado de la tierra o de barbecho sectorial	Sistemas de control comunal en tierras de pastoreo
Procesos actuales	-Tendencia al desarrollo de propiedad familiar o individual -Fraccionamiento de tierra colectiva -Mercados de tierras	-Limitada capacidad de control real -Desarrollo de presiones sobre recursos específicos (agua, bosques) -Límites imprecisos, disputas entre colectivos -Amenazadas y disputadas o consideradas vacías -Regímenes de control estatal -Espacios disputados por industrias extractivas	-Los procesos de intensificación de la producción agrícola -Reducción y quiebre de sistemas de equilibrio ecológico -Pérdida de control comunal	-Incremento de ganado, mayor presión sobrepastoreo -Mejoramiento genético y cambio de sistemas de alimentación-intensificación -Procesos de apropiación y desarrollo de derechos de exclusividad-propiedad -Espacios disputados por industrias extractivas

En lo que compete a las zonas de acceso familiar y comunal a recursos de disponibilidad y usufructo colectivo, las amenazas provienen de la limitada capacidad comunal para ejercer control sobre el uso de dichos recursos, lo que incide en el desarrollo de conductas oportunistas —muchas veces de los propios miembros del colectivo— para sobreaprovechar o apropiarse familiarmente de algunos recursos (agua, bosques) en desmedro del resto o de un aprovechamiento equitativo. Siendo muchas veces espacios algo alejados, tienen extensión imprecisa por lo que conducen a conflictos y luchas entre colectivos que reclaman

acceso o entre grupos y terceros que disputan las fronteras del espacio y sus recursos. Siendo estas tierras aprovechadas u ocupadas estacional o eventualmente, aparecen frente a los Estados como «espacios vacíos», eriazos, baldíos o como propiedad estatal, por lo que muchas veces es disputado el acceso, control o propiedad de la tierra. Finalmente, en ocasiones estas tierras, como otros, experimentan la amenaza de desarrollo e instalación de industrias extractivas para el aprovechamiento de los recursos del subsuelo.

Por su parte, las zonas de descanso regulado y acceso familiar y colectivo a la tierra son influidas por la mayor presión familiar sobre los recursos, por lo que se experimentan procesos de intensificación de la producción agrícola que alteran los procesos de descanso de la tierra y su equilibro ecológico, lo que viene asociado, casi siempre, a una pérdida del control comunal del espacio en beneficio de las familias usufructuarias.

Finalmente, las zonas de control comunal destinadas a actividades de pastoreo enfrentan amenazas que provienen del propio crecimiento interno, vinculadas al incremento del número de cabezas de ganado —lo que genera sobrepastoreo— y al proceso de mejoramiento genético del ganado, que incide también en una mayor disponibilidad de pastos o más presión sobre los existentes. Ello viene acompañado de procesos de apropiación de la tierra por grupos familiares de ganaderos, que presionan para conseguir la parcelación de las tierras de pastos. Asimismo, existen coerciones de industrias extractivas que habitualmente desarrollan sus concesiones y la explotación de recursos en zonas que anteriormente eran destinadas al pastoreo.

7. Conclusiones

En síntesis, proponemos abordar los temas de gobernanza colectiva de la tierra desde abajo a partir de la distinción entre controles jurisdiccionales (territoriales) y controles propietarios-usufructuarios.

Dos maneras distintas de control y disposición sobre la tierra: uno más relativo a las grandes decisiones sobre el desarrollo en términos de control amplio del espacio y sus determinaciones —que puede involucrar la propiedad, pero que va mucho más allá— y otra que tiene que ver con el control y la regulación directa de la tierra por parte del colectivo que la usufructúa y aprovecha y que eventualmente la detenta también en propiedad.

Los sistemas territoriales y usufructuarios están resumidos en los dos cuadros siguientes. Como se ve, se trata de dos formas distintas de ejercer el control y gobierno sobre la tierra: el primero definido en términos más generales y más amplios que los temas de producción concreta; el segundo, más en términos del uso de la tierra y sus recursos.

Sistemas de control territorial: formas de gobierno jurisdiccional
Control imperfecto del acceso
Uso extensivo de recursos
Control territorial (tránsito)
Exclusividad reivindicada
Características de los sistemas de gobierno territorial
Espacios sobre los que existen distintos tipos de derechos al mismo tiempo (comunales, estatales, privados) y diversas definiciones culturales de derechos (derechos definidos o reivindicados culturalmente).
Distintos grados de disposición sobre el territorio por diversos agentes (poblaciones comunitarias e indígenas, municipios, Estado, empresas).
Reivindicados por ocupación continua y antigua de grupos indígenas o campesinos, con usos tradicionales y no tradicionales.
Criterios no económicos de definición del territorio
Territorios reivindicados o reclamados, de estatus no completamente determinado.
Dos grandes tipos de gobierno territorial:
Sistemas intensivos campesino/indígenas.
Sistemas extensivos indígena/campesino.

Sistemas de uso y producción de la tierra: formas de gobierno usufructuarios (propietarios)

Control usufructuario (propietario).

Acceso, ocupación, producción.

Transferencia regulada por el colectivo.

Recursos disputados (agua, subsuelo, mercado de tierras).

Características de los sistemas de gobierno usufructuario

Tierras en usufructo consideradas colectivas y manejadas directamente bajo diversas modalidades de acceso y control familiar.

Cada forma es una combinación entre derechos colectivos y derechos familiares.

El grado de apropiación familiar depende del grado de trabajo e inversión.

Incluye sistemas intensivos o extensivos de producción agrícola o ganadera.

El acceso principal al recurso depende de la pertenencia a la colectividad.

Reivindicados por ocupación continua y antigua de grupos indígenas o campesinos, con usos tradicionales y no tradicionales.

En muchos de los casos existe reconocimiento estatal de propiedad o acceso colectivo exclusivo.

Disputas por linderos, presiones comerciales o recursos escasos (como agua).

Tres tipos de gobierno usufructuario:

Sistemas en uso familiar exclusivo (cuasipropietarios).

Sistemas en uso y aprovechamiento compartido exclusivo.

Sistemas en uso/aprovechamiento compartido.

La distinción entre formas territoriales y usufructuarias-propietarias marca dos maneras diferentes de ejercer el gobierno colectivo. En el primer caso, en cuanto a la determinación general del uso del territorio, su cualificación —las lógicas y grandes reglas de uso y aprovechamiento— supone la capacidad de decisión sobre los grandes usos. Pero ello también implica una forma de control fundamentalmente compartida tanto en grupos y colectivos como entre estos y el Estado,

que en nuestros países conserva buena parte de los derechos de determinación sobre el uso del territorio y sus recursos, y detenta la soberanía sobre el subsuelo, el agua y los bosques, principalmente.

En el segundo caso, se trata más bien de un control efectivo y directo sobre la tierra que, sin embargo, es diferenciado de acuerdo con las diversas formas de uso y apropiación de la tierra, desde formas más familiares con poco control comunal, hasta formas colectivas que determinan uso o restricciones para el acceso y usufructo de las tierras y sus recursos. En la mayor parte de los casos, el control y gobierno colectivo de la tierra dependen tanto del tipo de tierra, de su uso y aprovechamiento, como de las formas de organización de los colectivos y su capacidad para ejercer control y hacer cumplir las normas, prácticas o costumbres existentes.

Por ello, este ejercicio de gobierno colectivo de la tierra debería ser complementado con un análisis paralelo de las formas y mecanismos de gobierno y organización de los colectivos campesinos, indígenas, afrodescendientes o criollos detentores de la tierra, tributarios estos de procesos históricos y tradiciones culturales, así como de la larga historia de defensa y aprovechamiento de tierras y territorios.

Bibliografía

Álvarez, Silvia (2002). *Etnicidades en la costa ecuatoriana*. Quito: Abya-Yala.

Ayllu Caluyo (2011). *Estatuto del Ayllu originario caluyo*. La Paz: Fundación Tierra.

Baumeister, Eduardo (2013). *Concentración de tierras y seguridad alimentaria en Centroamérica.* Roma-Oslo: ILC-Utviklingsfondet.

Bejarano,. Yeisi (2011). «Función ecológica de la propiedad colectiva en los territorios colectivos de las comunidades negras. Caso Yuto, cabecera municipal del Atrato, Chocó. Colombia». Tesis de maestría. Bogotá: PUJ.

Brassel, Frank, Stalin Herrera & Michel Laforge (2008). *¿Reforma agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.

Burneo, Maria Luisa & Anahí Chaparro (2009). *Dinámicas de transferencias y cambios en los usos y valoraciones de la tierra en un contexto de expansión minera: el caso de la comuidad campesina de Michiquillay*. Lima: ILC-CISEPA-CEPES.

Caballeros, Álvaro (2014). *Agricultura familiar campesina sustentable: Base de la soberanía alimentaria y el buen vivir en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: CONGCOOP-IDEAR.

Calizaya, Oscar (2011). Chayantaka, el ayllu con gestión territorial indígena: territorio originario en Potosí. En: *Informe 2010. Territorios indígena originario campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama* (pp. 233-264). La Paz: Fundación Tierra

Carter, William & Mauricio Mamani (1989 [1960]). *Irpa Chico. Individuo y comunidad en la cultura aymara*. La Paz: Juventud.

Celi Reyna, María Fe (2011). «Nuevas comunidades campesinas, minería y responsabilidad social empresarial: tensiones, dinámicas y retos en las áreas rurales. Los casos de las comunidades campesinas de Chuyugual, Chalhuate y Milagro en la sierra de La Libertad». Tesis de licenciatura. Lima: PUCP.

Chamoux, Marie Noëlle & Jesús Contreras (1996). *La gestión comunal de recursos*. Barcelona: Icaria.

Chase Smith, Richard & Danny Pinedo (eds.) (2002). *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IBC-IEP.

Chirif, Alberto & Pedro García Hierro (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.

Chuquimia, René (2010). *La reconstitución del jach' a suyu y la nación pakajaqi. Entre el poder local y la colonialidad del derecho indígena*. La Paz: Pieb.

Degregori, Carlos Iván (ed.) (1998). *Comunidades: tierra, instituciones. Identidad*. Lima: Diakonia-CEPES- Asociación Arariwa.

Diez, Alejandro (2003). Interculturalidad y comunidades: Propiedad colectiva y propiedad individual.. *Debate Agrario, 36, 71-88.*

Escobar, Germán & Julio Berdegué (eds.) (1990). *Tipificación de sistemas de producción agrícola.* Santiago de Santiago: Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP.

Espinoza, Carlos & Sergio Paita (2011). Gestión territorial en la reserva de fauna y flora de Tariquía. En M. Morales (ed.), *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. Sucre: Plural.

Gamarra, Jorge & Juan Chávez (eds.) (1989). *Sistemas propios de manejo de tierras y animales en comunidades campesinas*. Lima: UNALM.

García Hierro, Pedro & Alexandre Surrallés (eds.) (2004). *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.

García Hierro, Pedro & Alexandre Surrallés (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Copenhague: IWGIA.

Greslou, François (1986). *Un sistema de producción andino: el caso de los comuneros de San Juan y Huascoy –Valle de Chancay*. Cusco: IFEA.

Hardin, Garret (2002). La tragedia de los bienes comunes. En R. Chase y D. Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía* (pp. 33-48). Lima: IBC-IEP.

Hervé, Dominique (1988). Zonas de producción y sistemas de cultivo en la cuenca alta del Cañete. En E. Malpartida y H. Poupon (eds.), *Sistemas agrarios en el Perú* (pp. 329-347). Lima: UNALM-ORSTOM.

Hervé, Dominique, Didier Genin & Gilles Riviere (1994). *Dinámicas del descanso de la tierra en los Andes.* La Paz: IBTA-ORSTOM.

Hidalgo, Francisco, François Houtart & Pilar Lizárraga (eds.) (2014). *Agriculturas familiares en Latinoamérica*. *Propuestas y desafíos*. Quito: IAEN.

Instituto de Estudios Agrarios y Rurales y Coordinación de ONG y Cooperativas (2014). *Acceso a la tierra: ¿por los caminos del mercado o del estado? Propuesta para un modelo alternativo de acceso*. Ciudad de Guatemala: IDEAR-CONGCOOP, 2014

Kloosterman, Jeanette (1997). *Identidad Indígena, entre romanticismo y realidad*. Ámsterdam: Thela.

Le Bot, Yvon (1977). *Les paysans, la terre le pouvoir: Societé agraire dans les hautes terres de Guatemala*. París: These EHESS.

Lehmann, Henri (dir.) (1983). *San Andrés Sajcabajá. Peuplement, organisation sociale et encadrement d´une population dans les hautes Terres du Guatemala*. París: Eds. Recherche sur les Civilisations.

Le Roy, Etienne (2011). *La terre de l'autre. Una anthropologie des régimes d´appropiation fonciere*. París: LGDJ - Droit et Société.

Le Roy, Etienne (ed.) (2013). *La terre et l'homme. Espaces et ressources convoités entre le local et le global*. París: Karthala.

Le Roy, Etienne, Alain Karsenty & Alain Bertrand (1996). *La sécurisation fonciere en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables.* París: Karthala.

Malengreau, Jacques (2009). *Parientes, paisanos y ciudadanos en los Andes de Chachapoyas*. Cusco: IFEA-CBC.

Malpartida, Efraín & Henri Poupon (eds.) (1988). *Sistemas agrarios en el Perú*. Lima: UNALM-ORSTOM.

Mayer, Enrique (2004). *Casa, chacra y dinero. Economías domésticas y ecología en los Andes*. Lima: IEP.

Mazoyer, Marcel (1989). *Sistemas agrarios y desarrollo agrícola*. Piura: CIPCA.

McCay, Bonnie & Jentoft Svein (2002). ¿Falla del mercado o de la comunidad? Perspectivas críticas de la investigación sobre la propiedad colectiva. En R. Chase y D. Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía* (pp. 78-99). Lima: IBC-IEP.

Metais, Sarah (2011). La vivencia de Salinas en el Altiplano sur de Bolivia. En *Hablemos de tierras: minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz: Plural.

Morlon, Pierre (comp.) (1996). *Comprender la agricultura campesina en los Andes centrales. Perú-Bolivia*. Lima: IFEA-CBC.

Niño Gutiérrez, Ivonne (2013). «Desconocimiento de la propiedad colectiva en Colombia. A la luz del sistema interamericano de derechos humanos». Tesis de licenciatura. Bogotá: CMNSR.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO) (2012). *Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO.

Ormachea, Enrique & Nilton Ramírez (2013). *Propiedad colectiva de la tierra y producción agrícola capitalista. El caso de la quinua en el altiplano sur de Bolivia*. La Paz: Cedla.

Ortiz, M. (2011). Tipnis, la coca y una carretera acechan a la Loma Santa. En *Territorios indígenas campesinos de Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.

Osorio, Serafín (2013). «Acción colectiva y conflicto de intereses: el caso de la comunidad campesina de Cátac (Recuay, Áncash)». Tesis de doctorado en Antropología. Lima: PUCP.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor (2002). Reformulando los bienes comunes. En R. Chase y D. Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía* (pp. 49-77). Lima: IBC-IEP.

Ostrom, Elinor & Roy Gardner (1993). Coping With Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work. *Journal of Economic Perspectives, 7*(4), 93-112.

Ostrom, Elinor, Roy Gardner & James Walker (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Pinedo, Danny (2006). «Acción colectiva en los Andes: Comunidad y conservación en la Cordillera de Huayhuash». Tesis licenciatura en Antropología. Lima: UNMSM.

Pinedo, Danny & Carlos Soria (eds.) (2008). *El manejo de las pesquerías en los ríos tropicales de Sudamérica*. Bogotá: IBC-CIID-Mayol.

Plata, W. (2005). *Pampa Belén: comunarios, maestros y residentes defienden su tierra*. La Paz: Fundación Tierra.

Ríos, Vera (2013). «Acá somos minifundistas. Historias de acceso y derechos a la tierra en la comunidad de Lucanamarca». Tesis de licenciatura en Antropología. Lima: PUCP.

Romero, Eduardo (2012). Extracción maderera y conservación ambiental: Lógicas de gobierno y cuidado de la naturaleza en la cuenca del Ampiyau. En *Perú: El problema agrario en debate. Sepia XVI*. Lima: SEPIA.

Rousseau, Philippe, Dominique Hervé & Henri Poupon (1989). Manejo de la irrigación en una vertiente andina de muy fuerte pendiente. Controles comunales y riego a la parcela. En *La irrigación tradicional en la vertiente occidental de los Andes peruanos*. Lima: IFEA.

Schlager, Edella & Elinor Orstrom (1992). Property-Rights Regimes and Natural Ressources: A Conceptual Analysis. *Lands Economics, 68*(3), 249-262.

Smith, Richard (2002). Los bienes comunes y su gestión comunitaria: conceptos y prácticas. En R. Smith y D. Pinedo (eds.), *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IEP-Instituto del Bien Común.

Soto, José Luis, Enrique Valdivia, Alex Cuadros & Rosario Bravo (2012). *Descripción de sistemas de rotación de cultivo en parcelas de producción de quinua en cuatro zonas del altiplano peruano*. Puno: UNA-Cicader.

Testart, Alain. (2003). Propriété et non-propriété de la terre: L'illusion de la propriété collective archaïque (1re partie). *Études rurales* 165/166, 209-242.

Torres, I. (2006) «Institucionalidad local en el uso de recursos naturales comparada en dos terrenos de pastoreo trashumante de propiedad colectiva unicados dentro de la reserva Natural de Flora y Fauna Tariquía, Tarija, Bolivia». Tesis de maestría en Ciencias Sociales. Quito: Flacso.

Trivelli, Carolina, Javier Escobal & Bruno Revesz (2006). *Pequeña agricultura familiar: dinámica y tretos en el Perú*. Lima: CIES-CIPCA-GRADE-IEP.

Urapotina, J. (2011). Gestión de recursos comunales y de la tierra y el territorio en las comunidades indígenas campesinas del norte amazónico de Bolivia. En *Hablemos de tierras: minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. Sucre: Plural.

Valda, E. & P. Costas (2010). *Mujer y tierra en Sopachuy: Comunidad Villa Candelaria*. La Paz: Fundación Tierra.

Valderrama, Ricardo (2012). «Pastores, pastos y rebaños en la provincia de Caylloma (Arequipa)». Tesis de doctorado en Antropología con mención en Estudios Andinos. Lima: PUCP.

Vélez, Maria Alejandra (2009). Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el pacífico vallecaucano. *Revista de Estudios Sociales 32*, 74-85.

Wahren, Juan (2012). La reconstrucción organizativa del pueblo guaraní en Bolivia y sus acciones colectivas por el territorio. *Sociedad y Equidad, 4*, 44-63.

Winkler, Katja (2013). *La territorialidad Tz'utujil frente a la expansión de la caña de azúcar*. Guatemala: IDEAR-CONGCOOP.

Wolf, Eric (1971 [1966]). *Los campesinos*. Barcelona: Editorial Labor.

Zubrzycki, Bernarda, Marta Maffia & Leonardo Pastorino (2003). La propiedad de la tierra y el agua en el Noroeste argentino. El caso de los campos comuneros en el valle de Hualfin. *Estudios Atacameños, 25*, 103-116.

Gobernanza comunitaria de la tierra por las familias desarraigadas por el conflicto armado interno: la comunidad El Tesoro, Guatemala

Jubenal Quispe
CODECA

La Guatemala colonial y republicana se asienta sobre las estructuras de la propiedad y tenencia de la tierra agrícola. El despojo de tierras y la servidumbre laboral de indígenas y campesinos continúa siendo la base de la economía nacional controlada por una élite (Torres-Rivas, 2011). Desde la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo guatemalteco afianzó la idealización de la propiedad privada individual como el motor para el progreso y la modernización del país. Jurídicamente se anuló la tenencia y la propiedad comunitaria de las tierras (Cambranes, 1992). Así fue como se consolidó la actual estructura agraria nacional basada en la acumulación y tenencia de la tierra por unos pocos, mientras cerca de medio millón de familias indígenas/campesinas padecen sin tierra para cultivar. Por ello, casi al finalizar la primera mitad del pasado siglo, jóvenes, profesores y militares encabezaron un proceso de cambios estructurales en el país, centrado en la democratización y colectivización de la tierra. Pero este intento fue violentamente interrumpido por las élites nacionales reacias a renunciar a sus privilegios, con lo cual se restableció la estructura agraria semifeudal (Schlesinger & Kinzer, 1982).

En la segunda mitad del pasado siglo, Guatemala vivió 36 años de conflicto armado interno generado por la disputa por la tierra. Aquel conflicto concluyó no solo con la ausencia física de más de doscientos mil asesinados, sino, sobre todo, con el afianzamiento del sistema neoliberal cuyos agentes agroindustriales, en la actualidad, acaparan más del 60% de las tierras/aguas para monocultivos, y el país vive un proceso recargado de la acumulación del capital por despojo y expulsión (OXFAM, 2014; Forster, 2012).

La presente investigación[1] pretende visibilizar prácticas silenciadas de gobernanzas comunitarias de la tierra, para lo cual describe la gestión y gobierno comunitario/asambleario de la tierra en la comunidad intercultural El Tesoro, municipio de Patulul, departamento de Suchitepéquez, costa sur de Guatemala. Buscamos contextualizar este modo «ignorado» de la gobernanza de la tierra. La comunidad intercultural El Tesoro es parte del sector de la población desarraigada por el conflicto armado interno que sobrevivió aislada/escondida a la persecución y hostigamiento del Estado por 15 años constitutivos. Forma parte de las 22 comunidades que integran las Comunidades de Pueblos en Resistencia de la sierra de Chajul (CPR-Sierra), que experimentaron un complejo proceso de reasentamiento y acceso-gobierno de la tierra luego de los años del conflicto.

Este artículo aborda el tipo de propiedad, gobernanza y formas de acceso a la tierra comunitaria en El Tesoro. Asimismo, se refiere al fundamento jurídico (ordinario o consuetudinario) y los métodos de toma de decisión relativos al cuidado/crianza de los bienes comunes o naturales: todo ello en el marco de una serie de cambios y cambios y desafíos que afronta la comunidad, actualmente «encerrada» entre monocultivos de caña de azúcar, palma africana y hule.

[1] Esta investigación se desarrolló en la comunidad El Tesoro mediante entrevistas, grupos de trabajo y observación de campo con representantes/portavoces, abuelos y abuelas de la comunidad. Asimismo, se hicieron visitas a las comunidades de Turanza (municipio de Nebaj) y Unión 31 de Mayo (municipio de Uspantán), con la finalidad de observar y conocer el gobierno de la tierra en otras comunidades también pertenecientes al CPR-Sierra.

1. Antecedentes de la estructura agraria en Guatemala

Guatemala es uno de los países más megadiversos de la región latinoamericana. En sus 108 889 km^2 de territorio, flanqueada por el mar Caribe y el océano Pacífico, interactúan doce ecosistemas diferentes y cuatro pueblos: maya, xinka, garífuna y mestizo[2]. De los cuatro, maya y xinka son indígenas; garífuna y mestizo, coloniales. Los mayas, a la llegada de los españoles (siglo XVI) habitaban desde el actual sur de México (Chiapas, Yucatán), pasando por Guatemala, hasta el occidente actual de Honduras (Ocotepeque, Copán). El actual pueblo maya está conformado por 22 pueblos indígenas diferentes, que, con sus idiomas, espiritualidades, costumbres y vestimentas, hilvanan la vistosa y envidiable estampa sociocultural policromática de Guatemala. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población nacional para el 2014 fue de 15.9 millones de habitantes, de los cuales el 42% se autodefinía como indígena y el 50% vivía en el área rural (INE, 2014). La parte suroriental de la actual Guatemala estaba poblada por el pueblo xinca. Por su parte, el garífuna es producto del encuentro de la población africana trasladada al continente con los nativos y mestizos de la zona, y actualmente habita en la costa del caribe, departamento de Livingston.

[2] En el ordenamiento jurídico de Guatemala, los pueblos maya, xinca y garífuna no están plenamente reconocidos. Solo se los menciona como comunidades, no como pueblos. La Constitución Política de Guatemala, en su sección de Derechos, reconoce algunos derechos culturales de los pueblos indígenas. En la sección de Comunidades Indígenas (artículos 66-70) dispone sobre la protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, en especial las que históricamente pertenecieron a los pueblos indígenas. Además, indica que el Estado, mediante programas y legislación adecuada, proveerá tierras estatales a las comunidades indígenas. El artículo 70 dispone que: «Una Ley especial regulará lo relativo a las materias de esta sección». Pero, treinta años después de la promulgación de dicha Constitución Política, en Guatemala los pueblos indígenas no tienen una ley específica que regule y garantice sus derechos. El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Estado de Guatemala en 1995. Pero, aún es «subversivo» reivindicar derechos colectivos como tierra y territorio, consulta previa, libre e informada, autodeterminación, etcétera.

Durante el periodo colonial, en la Provincia de Guatemala, en aplicación de la Nueva de Ley de Indias (1542), se crearon 720 pueblos indios bajo el control político y espiritual de encomenderos y doctrineros, y según las necesidades de los nuevos hacendados (Martínez, 1994)[3].

Los pueblos indios eran agrupaciones indígenas reunidas y asentadas en unidades territoriales con fronteras materiales y simbólicas demarcadas y controladas. Aunque discursivamente la justificación oficial de esta organización fue la evangelización (y «preservación» de los aborígenes), en la realidad, no fue más que una estrategia organizativa para asegurar el cobro del impuesto del Quinto Real para la Corona española que pagaba todo indígena mayor de edad, y garantizar la disponibilidad equitativa de mano de obra indígena gratuita para los nuevos hacendados afincados en los lugares vecinos desocupados por indígenas. Por Decreto de la Corona, cada pueblo tenía una estructura organizativa interna centrada en los «capules» o principales, y contaban con tierras comunales para el cultivo agrícola y tierras ejidales para la crianza de animales, fuera de las zonas de vivienda[4]. De esta manera, las poblaciones indígenas fueron obligadas a abandonar sus territorios, y reclutadas-reunidas en puntos geográficos estratégicos para sostener

[3] No todos los pueblos aborígenes fueron incorporados como pueblos indios. Hubo pueblos, como los lancandones, en el norte del país, un tanto menos sedentarios que el resto, que no se acumularon a dichas organizaciones forzosas ni se sometieron a la Corona. Hubo aborígenes que salían huyendo de los pueblos indios, o pueblos de «paz», como se los llamaba también, hacia las montañas del norte del país.

[4] Según Severo Martínez, los ejidos eran áreas geográficas que rodeaban a los asentamientos de los pueblos indios. Su extensión se calculaba representando dos líneas rectas que cruzaban en el centro del poblado, cada una de las cuales debía tener cuatro kilómetros de longitud. El área entre los cuatro puntos de las líneas era el ejido. Era un área para proveerse de leña, materiales de construcción, crianza de animales, etcétera. A continuación de las tierras ejidales los pueblos indios contaban con tierras colectivas donde sembraban y cultivaban sus alimentos de manera individual. Estas áreas no tenían una extensión límite, puesto que las comunidades indígenas, mediante composiciones, denuncias, titulaciones de compraventa (utilizando sus fondos comunes), etcétera, podían ampliar dichas fronteras comunitarias (Martínez, 1994).

con su fuerza laboral y con sus bienes al sistema colonial. Eso sí, garantizándoles tierras comunales necesarias para cumplir con sus obligaciones con la Corona, y para evitar la extinción total de la mano de obra.

La República guatemalteca no fue más benigna que la Colonia. Entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, los criollos, con la finalidad de construir el Estado moderno basado en la propiedad privada de la tierra, promovieron una inconclusa Revolución Liberal. Con este fin, en la década de 1870 emprendieron el desmantelamiento legal de las tierras comunales, de origen colonial, de los pueblos indígenas, para entregarlas en condición de propiedad privada individual a los nuevos cafecultores mestizos que prometían el progreso esperado para Guatemala[5].

Este proceso del despojo republicano, que desmanteló el sistema de la tenencia comunitaria de la tierra y promovió la proletarización de indígenas y campesinos, estuvo respaldado jurídicamente en normas como el Reglamento de Jornaleros (1877) y la Ley contra la Vagancia (1934)[6]; asimismo, fomentó la estructura injusta e inmoral de la tenencia y propiedad de la tierra en el país, legalizó la servidumbre de indígenas despojados de sus tierras, afianzó el racismo institucionalizado y «normalizó» la dominación sociolaboral de indígenas y campesinos

[5] Castellanos Cambranes sostiene que, en los primeros decenios de la República, las tierras comunales subsistieron, y en algunos casos se fortalecieron porque las comunidades indígenas, aprovechando las oportunidades legales, accedieron a más tierras comunales. De este modo, para 1860, cerca del 70% de las tierras de Guatemala estaban en manos de mil comunidades indígenas. Pero, desde la década de 1870, las propiedades comunitarias indígenas fueron sistemáticamente trasferidas como propiedad privada para los nuevos actores de la economía nacional (Cambranes, 1992).

[6] Esta ley, que tuvo vigencia hasta 1946, en su reglamento de aplicación, artículo 9, establecía lo siguiente: «Serán tenidos por vagos, y castigados como tales, los jornaleros que no porten constancia debidamente registrada, extendida por el o los patronos con quienes haya trabajado cierto número de días o jornales. Cien días o jornales en el año, que comprueben poseer cultivos propios por lo menos de diez cuerdas de veinte brazadas de maíz, frijol, arroz, trigo, etcétera; ciento cincuenta días en el año, que no tenga cultivos propios» (Lapola, 2008).

en beneficio de los nuevos ricos (Barillas, 1997). Si durante la Colonia coexistieron latifundios y tierras comunales, con la Revolución Liberal surgió una tercera realidad: los minifundios, que en muy corto tiempo se convirtieron en surcofundios.

En vísperas de la segunda mitad del siglo XX, en 1944, estudiantes y profesores impulsaron democráticamente lo que se conoce como la Revolución Nacional centrada, en buena medida, en la reestructuración estatal y social de Guatemala. Una de las banderas políticas de este proceso fue la reforma agraria, conocida como Decreto 900, promulgada en 1952 y aplicada al año siguiente. El objetivo era la democratización y la redistribución de la tierra que se encontraba acaparada en más del 80% por una élite minoritaria del país. Esta reforma afectó cerca de 1900 fincas y benefició a un promedio de cien mil familias. Es importante indicar que el Decreto 900, para evitar el acaparamiento, establecía que toda la tierra recuperada en Guatemala era propiedad inalienable del Estado, quien, a su vez, redistribuía el derecho de usufructo entre campesinos e indígenas. Garantizaba la inalienabilidad, imprescriptibilidad, indivisibilidad e intransferibilidad de la propiedad comunitaria de las tierras indígenas. En 1946 se suprimió la Ley contra la Vagancia.

El porcentaje de propietarios afectados fue mínimo (5,7% del total); la empresa más afectada fue la bananera norteamericana United Fruit Company, que hizo el *lobby* necesario para conseguir la intervención norteamericana. El gobierno de los EE.UU. promovió la violenta interrupción del proceso revolucionario guatemalteco a través de un golpe de Estado (1954) que restituyó las tierras distribuidas a sus anteriores propietarios y cerró toda posibilidad de participación democrática a la ciudadanía (Schlesinger & Kinzer, 1982)[7]. En este contexto, ofi-

[7] La Constitución Política del Estado de la contrarrevolución (1956), según Lapola, establecía «la inafectabilidad de las tierras que sean de aprovechamiento racional y de aquellas que se considere necesarias y adecuadas para la aplicación de la empresa respectiva. Además, disponía que en caso de ser expropiadas las tierras deben ser adjudicadas en propiedad privada» (Lapola, 2008).

ciales del Ejército, junto con algunos civiles, emprendieron el inicio de la organización de las guerrillas en contra del Estado-Ejército de Guatemala, con la finalidad de restablecer los truncados programas políticos emprendidos democráticamente por la Revolución Nacional, entre ellas la abortada reforma agraria (Schirmer, 2001)[8].

El conflicto armado interno duró 36 años. Las comunidades indígenas y campesinas que exigían su derecho a la tierra fueron declarados «enemigas internas» del Estado y perseguidas por el Ejército. La guerra interna dejó más de doscientos mil muertos[9] y cerca de 45 000 desaparecidos. En el sector agrario, el periodo significó la rearticulación y expansión recargada del capital agroindustrial por desposesión y expulsión de indígenas y campesinos, especialmente en el área norte del país, complementada con la sobreexplotación laboral de los sin tierra (o tierra insuficiente) en las fincas[10].

En 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz, que dieron fin al conflicto armado interno. Dieciocho años después de aquel prometedor

---

[8] Los cuatro grupos guerrilleros más importantes de Guatemala para la década de 1980 eran: Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), Organización del Pueblo en Armas (ORPA), Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). En 1982, estos grupos armados crearon la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), como un espacio de coordinación. En 1996, la URNG firmó los Acuerdos de Paz con el Estado-Ejército. En 1998, se convirtió en un partido político. En las elecciones generales de 1999, se presentó en coalición de izquierdas y se constituyó como la tercera fuerza política, con doce diputados. En la actualidad solo tiene dos diputados en el Congreso Nacional.

[9] Según el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de la Verdad, del total de los asesinatos durante el conflicto armado interno, el 93% fueron cometidos por el Estado; y el 83% de las víctimas totales fueron indígenas (CEH, 1999).

[10] Según testimonios de indígenas y campesinos, durante el conflicto armado interno, los finqueros tenían cuidado de violentar en demasía los derechos laborales de los jornaleros. De lo contrario, las guerrillas los hostigaban mediante estrategias de sabotaje en las fincas. Después de la firma de los Acuerdos de Paz, la violación de los derechos laborales en las fincas agroindustriales es recurrente y sistemática, como evidencia la investigación publicada por el Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala* (2013).

acto político militar, que incluía entre sus compromisos la promesa de la redistribución de la tierra mediante la asistencia del mercado, se evidencia que el acaparamiento inmoral, promovido por el libre mercado de tierras, se ha consolidado casi en todo el país, excepto en el Altiplano[11].

En el marco de los Acuerdos de Paz y para implementar el acuerdo relativo a la situación agraria, se creó el Fondo de Tierra, que reemplaza al Instituto Nacional para la Transformación Agraria (INTA); se esperaba que, mediante el libre mercado de tierras, el nuevo organismo comprara fincas a particulares para entregarlas a campesinos e indígenas. De acuerdo con la información del Fondo de Tierras, entre 1998-2013 ingresaron 1740 solicitudes de acceso a tierra (1110 colectivas y 640 individuales), adjudicándose 265 fincas (15% de la demanda). La extensión total adjudicada fue de 95 878.56 ha y se benefició a 20 187 familias (SAA, 2014).

En la actualidad, el 65,4% de las tierras cultivables del país es acaparado por las agroindustrias que apenas representan el 1,9% del total de productores agrícolas, en su mayoría antiguos terratenientes[12]. La caña de azúcar ocupa más del 12% de las tierras cultivables en tanto que la palma africana incrementó su superficie en 600% durante el último decenio (IDEAR/CONGCOP, 2011). Si la reforma agraria redistribuyó la mayor cantidad de tierras en los departamentos de Escuintla

[11] Los Acuerdos de Paz contenían doce acuerdos, siendo los más importantes los relativos a los pueblos indígenas y campesinos: el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado, acuerdos sobre situaciones socioeconómicas y situación agraria, acuerdo sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas, entre otros.

[12] Guatemala tiene uno de los coeficientes Gini de concentración de la tierra más altos a nivel mundial, de 0.84. Solo el 41,9% del territorio nacional es de vocación agropecuaria. De este porcentaje, un 93% podría destinarse para producción de granos básicos, pero, como ya se indicó, lo que menos producen los grandes finqueros es comida, mucho menos para el mercado interno. En el país existen 313 áreas protegidas (la gran mayoría privadas) y representan el 31% del territorio nacional (SEGEPLAN, 2014).

y Alta Verapaz, ahora estos y otros departamentos están prácticamente ocupados por grandes fincas[13]: Escuintla y Suchitepéquez tienen 80 y 90% de sus territorios ocupados por los monocultivos[14]. Para 2011, el sector agropecuario (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca) aportó apenas con el 11,1% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, mientras las remesas económicas de guatemaltecos en el exterior representaron más del 10% del PIB (Banco de Guatemala, 2012).

Mientras la tierra es concentrada en fincas y empresas monoproductoras, agricultores indígenas y campesinos cultivan sus miniparcelas (con estrés hídrico) para abastecer deficitariamente el mercado interno de alimentos, y alternan con trabajos temporales (como jornaleros) en las fincas de monocultivos en condiciones laborales sumergidas (CODECA, 2013)[15]. Medio millón de familias indígenas campesinas no tienen tierras, uno de cada dos niños se encuentra en situación de desnutrición aguda y en los últimos 15 años la producción de alimentos per cápita ha retrocedido (OXFAM, 2014).

---

[13] En 2012, Caracol Producciones e IDEAR-CONGCOOP difundieron una investigación audiovisual sobre el avance geográfico de los monocultivos en el país y el impacto socioeconómico, cultural y ambiental en las comunidades indígenas q'echís en el norte del país. El documental, de 53 minutos de duración, se titula *Aj Ral Ch'och'* (Hijos e hijas de la tierra). Una verdadera estampa sociocultural y ambiental que denuncia el avance del capitalismo por despojo y expulsión. https://www.youtube.com/watch?v=r-gpEvC94OM0.

[14] En la actualidad, más del 80% de las tierras cultivables del país pertenecen apenas al 8% de los productores agrícolas (OXFAM, 20014). Después del triunfo de la contrarrevolución (1954), los militares se mantuvieron en el gobierno hasta 1986 y promulgaron 15 leyes y decretos para revertir las acciones y políticas de la reforma agraria de 1952, y adjudicar tierras a los militares, especialmente en el norte del país. A favor de campesinos se aprobaron solo dos leyes: el Código Civil (1963), que parcialmente mantiene el estatus especial de las propiedades rurales comunitarias, y la Ley de Empresas Campesinas Asociativas (1984).

[15] Para 2012, el 95% de jornaleros agrícolas del país ganaba por debajo del salario mínimo. Según CODECA, para 2013, el 91% de jornaleros agrícolas eran indígenas, quienes, a su vez, trabajaban sin contrato escrito hasta 13 horas diarias (un 84%), sin pago de horas extras. (CODECA, 2013). Para 2006, el salario mínimo legal establecido en el país solo cubría el 51% del costo de la canasta básica vital (ENCOVI, 2006).

Según datos del INE, para 2008, el 45,2% del total de productores agrícolas se encontraba en situación de infrasubsistencia, pues cultivaban fincas del tamaño de menos de una manzana, y en total estas fincas (surcofundios) representaban el 45,2% del total de las fincas censadas y abarcaban apenas el 3,2% de la superficie nacional agrícola. Los minifundios, cuyas extensiones no alcanzaban a 10 manzanas, representaban el 18,6% del total de la superficie agrícola nacional y el 46,8% del total de productores agrícolas del país. Estos, junto a productores que poseen entre 10 a 32 manzanas de tierra (12,6% del total de productores), son quienes alimentan el mercado interno del país. (SAA, 2014). Quienes poseen los surcofundios se encuentran en situación de pobreza, categoría socioeconómica, en el área rural de Guatemala, en la que se encuentra cerca del 77% de la población (ENCOVI, 2011).

2. De la resistencia en la montaña a la gobernanza comunitaria de la tierra

Una de las experiencias de la defensa y ejercicio de derechos más apoteósicos en la historia de Guatemala, y quizás en toda Centroamérica, es la aún desconocida historia inconclusa de las Comunidades de Pueblos en Resistencia (CPR), consecuencia simultánea del conflicto armado interno que desplazó cerca de un millón de habitantes.

Parte de esa multitud de desplazados fueron los cerca de 17 000 indígenas mayas, y algunos mestizos, quienes se autoorganizaron en lo que se conoce como la CPR, en la sierra del municipio de Chajul, departamento de Qiché, al norte del país. Sobrevivientes a las violentas masacres de tierra arrasada[16] perpetradas por el Ejército, huyeron

[16] La política de tierra arrasada consistió en la destrucción completa de cultivos, cosechas y animales, destrucción/quema de las aldeas, invasión intempestiva a las aldeas, violación, tortura y masacres de poblaciones completas. Los datos bibliográficos indican que un aproximado de 300 aldeas indígenas la padecieron, siendo el gobierno del general Ríos Montt, entre 1982 y 1983, el más genocida y sanguinario. En ese entonces, según investigaciones difundidas por entidades nacionales internacional defensoras

hacia la inhóspita montaña sin ningún tipo de previsión material ni moral. Allí, en la húmeda y fría montaña se juntaron con otros sobrevivientes de la guerra y emprendieron una de las prácticas legendarias de democracias comunitarias, aún desconocida por la gran mayoría de guatemaltecos. Convirtieron las dificultades y las limitaciones en oportunidades creativas. Sobrevivieron perseguidos y hostigados por el Ejército cerca de 15 años, pero esa historia de resistencia límite fue toda una terapia de resiliencia individual y colectiva (Santacruz, 2006).

Al finalizar el conflicto armado, y luego de la firma de los Acuerdos de Paz (1996), la CPR de la sierra de Chajul se desintegró. La gran mayoría de sus integrantes retornaron a sus comunidades de origen. Otros se quedaron en la sierra de Chajul. Pero hubo quienes no pudieron volver a sus lugares de origen porque durante la guerra interna sus tierras ya habían sido ocupadas por otras familias. Este grupo, conformado por cerca de cinco mil personas, fue distribuido y reasentado en 22 comunidades, en seis municipios (Nebaj, Uspantán y Chajuj, en el departamento de Qiché; municipio de Champerico, en el departamento de Retauleu; municipio de Patulul, en el departamento de Suchitepéquez; y, municipio de Puchuta, en el departamento de Chimaltenango)[17].

---

de derechos humanos, el actual presidente de la República, general Otto Pérez Molina, que en ese entonces operaba con el seudónimo de capitán «Tito», ejecutó parte de dicha política.

[17] Las comunidades CPR-Sierra son: Turanza, Salkit La Libertad, Mirador, Sumal chiquito, San Siban, en el municipio de Nebaj. Santa Rosa, Chaxá, Cabá, Antigua Amajchel, Nueva Amajchel, Santa Clara, Xecuyeu, Mirador y Paal, todas en el municipio de Chajul. Figuran también Unión Victoria, en el municipio de Pochuta; El Tesoro, en el municipio de Patulul; y El Triunfo y Merilan, en el municipio de Retalhuleu. Y cuatro comunidades que integran lo que se conoce como Unión 31 de Mayo, en el municipio de Uspantán. De estas comunidades, las de Nebaj prácticamente recibieron tierras para vivienda y no tienen predios para el cultivo. Y las que mayor cantidad de tierra recibieron fueron de la Unión 31 de mayo, que en conjunto cuentan con 3328 ha (52 caballerías), pero también constituyen la zona más inhóspita del país.

«Desde 1982, las y los sobrevivientes a las masacres del Ejército, niños, jóvenes, mujeres y ancianos, salimos huyendo hacia la montaña de Chajul. A dos días y medio de camino a pie desde la ciudad de Chajul», indica don Domingo Álvarez, indígena quiché, fundador y actual presidente de CPR-Sierra. En ese refugio de la selva, territorio ejidal del municipio, llegaron a sumar cerca de 17 000 personas, indígenas mayas ixiles, qickés, katchiqueles y q'anjobales expulsados y perseguidos por el Ejército. La gran mayoría de ellos llegaron solo con la ropa que llevaban puesta. En esa montaña sobrevivieron como nómadas (organizados en 45 comunidades) al cerco político, militar y económico que implantó el Ejército-Estado de Guatemala, durante 15 años consecutivos.

Para sobrevivir al hambre, a las inclemencias hidrometeorológicas de la selva tropical y al hostigamiento y represión militar económica del Ejército, se organizaron en comisiones de salud, educación, seguridad y producción: «Aprendimos a autogobernarnos, debajo de los árboles, sin casas, sin cultivos, porque el Ejército nos perseguía y destruía todo», indica don Domingo Álvarez. Como provenían de cinco diferentes pueblos mayas, cada pueblo con su propio idioma, recurrieron al castellano para comunicarse entre sí. Muchos de ellos aprendieron a escribir en tablitas y con carbón de leña, debajo de los árboles. Aprendieron a curarse con acupunturas, con yerbas, y a comer raíces (porque no podían hacer milpa). Producto del cerco y la represión militar, cerca de 1500 indígenas integrantes de la CPR-Sierra perdieron la vida[18].

En 1991, las comunidades de poblaciones en resistencia, con el apoyo de organismos nacionales e internacionales, salen a la luz pública por primera vez para desmentir todos los mitos y prejuicios que la política antiinsurgencia había fijado en el imaginario colectivo guatemalteco

[18] Andrés Cabana, en su libro: *Los sueños perseguidos, memorias de las comunidades de poblaciones en resistencia de la Sierra*, indica que: «La investigación arrojó 1210 asesinados, 632 capturados, 71 muertos por hambre, 15 muertos por susto, 33 heridos, 39 entregados. Sin contar a los miles de víctimas sin identificar» (2000).

en contra de ellas[19]. Aparecen como un sujeto sociopolítico colectivo, diferente a los grupos guerrilleros, y con un discurso centrado en la denuncia de la violación de sus derechos y su reivindicación[20].

Con la firma de los Acuerdos de Paz, entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el Ejército-Estado, en 1996, las comunidades de poblaciones en resistencia son nuevamente empujadas a abandonar el territorio donde se habían reasentado, la sierra de Chajul. «Esa tierra ya era nuestra. Aunque no habíamos pagado con plata, sí ya habíamos pagado con nuestra sangre. Pero, los hermanos del municipio de Chajul nos dijeron que debíamos salir ya del lugar porque el conflicto ya había terminado», relata don Domingo.

Luego de los Acuerdos de Paz, al ver que las y los integrantes de CPR ya habían comenzado a abandonar la sierra de Chajul, en especial aquellas familias cuyas tierras en sus comunidades de origen aún no las habían perdido, el gobierno municipal de Chajul exigió al gobierno central la salida de todos cuantos no fuesen originarios de dicho municipio. Esta exigencia fue acordada por indígenas ixiles del municipio. Y así fue como se obligó la salida del lugar a todo integrante de CPR que no perteneciera al grupo ixil. Pero, en ese entonces, casi nadie sabía que buena parte de esas tierras ocupadas por ellos ya estaba integrada en el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), desde 1898.

[19] «Para justificar las masacres, los bombardeos permanentes que realizaba el Ejército, el Estado de Guatemala decía que nosotros éramos guerrilleros, comunistas, animales. Nos persiguieron tanto, que quienes sobrevivimos a la guerra aprendimos a organizarnos y subsistir con lo necesario en la selva», explica don Domingo Álvarez (entrevista. Guatemala, octubre de 2014).

[20] El documental elaborado por ALBA FILMS, en 1991, titulado *Resistir para vivir*, de media hora de duración, recoge los testimonios y muestra la dura realidad en la que sobrevivieron la CPR-Sierra en Chajul. El material fue elaborado como parte de la primera visita de tres días de duración que realiza una comisión multisectorial e internacional al campo de los refugiados. Fue entonces que la CPR-Sierra salió a luz pública, para desmentir todos los mitos que había sobre ella en el imaginario social. https://www.youtube.com/watch?v=C4FS8Jema04

Y en 1997, el Estado lo declaró como Reserva de Biósfera Ixil, B'isis Kab'a. Esta fue la razón principal para la expulsión de las comunidades de CPR del lugar.

Inicialmente el gobierno central planteó que volviesen a sus comunidades y municipios de procedencia. Pero, durante el conflicto armado, sus tierras de origen ya habían sido avasalladas u ocupadas por otros, incluso por elementos del Ejército. Entonces, la cooperación internacional gestionó fondos económicos para financiar al Estado en la compra de tierras para las comunidades de poblaciones en resistencia.

A partir de 1997 y 1998, casi el 30% del total de las y los integrantes de las comunidades de poblaciones en resistencia de la sierra de Chajul salen, por sus propios medios, hacia las regiones de la costa sur (Retalhuleu, Suchitepéquez y Chimaltenango) y la zona tropical del norte del país (Qiché). El resto de los integrantes, al finalizar la guerra, tomaron rumbos diferentes. Muchos retornaron a sus lugares de origen, otros, que eran originarios del lugar, se quedaron en la sierra de Chajul.

No hubo una organización previa para las salidas. Se formaban diferentes comisiones para buscar e identificar fincas en venta. Y una vez identificada y consensuada la transacción, voluntariamente las personas se agrupaban, sin mayor información específica sobre el lugar de destino. La gran mayoría deseaba ir para la costa, por la mayor fertilidad de las tierras, pero el inconveniente era el cambio de clima (zona muy calurosa). Sin contar las tierras de las comunidades CPR-Sierra en los municipios de Chajul y Nebaj, el total de tierras que se consiguieron en los otros cuatro municipios restantes para las comunidades reasentadas fueron de 4410 hectáreas (78 caballerías). En algunas comunidades, como es el caso Unión Victoria, Chimaltenango, más del 50% de las tierras entregadas no eran aptas para el cultivo.

En las nuevas comunidades, con tierras casi inutilizadas por el monocultivo en haciendas algodoneras (como en el caso de la costa sur), y con una vecindad prejuiciosa y adversa, los indígenas mayas sufrieron prácticamente un trasplante cultural forzoso. Los padres

se habían adecuado a la vida frondosa y fresca de la selva; los jóvenes habían nacido en ese ambiente lleno de vegetación. En la sierra de Chajul no tenían dinero, pero sí suficiente tierra fértil y fuentes de agua para alimentarse. Pero, en las nuevas comunidades la vida era adversa en las fincas, pues los patrones algodoneros habían sobreexplotado y envenenado con DDT los suelos[21]. Asimismo, las comunidades vecinas los estigmatizaban como guerrilleros o comunistas. Ante estas contradicciones tuvieron que reemprender nuevamente el desplazamiento.

Las 22 comunidades CPR-Sierra, actualmente reasentadas en diferentes puntos del país, continúan tejiendo convivencias interculturales aún inéditas. Salieron de la montaña en grupos unidos por la diversidad. Hombres y mujeres mantuvieron sus identidades culturales y lingüísticas, y aprendieron de otras identidades. Así, salieron y se establecieron en las comunidades actuales. Cultivando lo que ni la guerra ni la clandestinidad pudieron desaparecer: sus identidades y su sentido comunitario.

Aun cuando no cultivan colectivamente la tierra, en su imaginario colectivo prima lo comunitario sobre lo individual. No solo porque en sus procesos de identificación se asumen, incluso antes de ser de tal o cual pueblo maya, como «de» la comunidad El Tesoro, sino porque la vida cotidiana de las personas y familias se mueve según la dinámica de las definiciones de la comunidad[22]. Ello puede implicar trabajos comunitarios para la limpieza y mantenimiento de las inmuebles comunales,

[21] El dicloro didenil tricloroetano (DDT) es un compuesto sintético empleado como insecticida y pesticida agrario. Se comenzó a utilizar desde la década de 1930, pero su alta toxicidad se descubrió en la década de 1960. En países como Guatemala se utilizó sin control este «compuesto milagroso» en los monocultivos del algodón, banano, etcétera. En la costa sur se fijó en el suelo el DDT en cantidades grandes, tanto que hasta ahora los campesinos e indígenas de la zona aún sufren sus consecuencias.

[22] En la comunidad El Tesoro casi todo se debate y define en asambleas comunitarias. Desde la designación de representantes para eventos externos, pasando por la rendición de cuentas administrativas, elección/control de representantes, hasta la resolución de conflictos familiares. No admiten la injerencia de las entidades estatales en conflictos internos de la comunidad, en primera instancia.

caminos, áreas de recreación, etcétera; reuniones o asambleas informativas o decisivas, festividades de la comunidad, entre otros. Existen normas éticas comunitarias implícitas que mueven la dinámica de las personas hacia la protección mutua y el respeto de la propiedad comunal, para cuidar el equilibrio social comunitario.

En medio del desierto verde de los monocultivos, y de la ladinización acelerada en el que viven las comunidades vecinas del lugar, las comunidades de CPR-Sierra mantienen sus trajes multicolores que manifiestan la diversidad de las identidades culturales lingüísticas que conviven en dichas comunidades. Ixiles, kichés, q'anjobales, k'atchikeles y mestizos conviven unidos en la diversidad, sin anularse entre sí, tejiendo convivencias y proyectos de vidas polícromos.

El idioma castellano es su principal recurso de comunicación pública, pero en las familias se continúan practicando las lenguas maternas. A nivel espiritual practican, de manera organizada, los ritos católicos, mayas y evangélicos. En el vestuario, las mujeres, especialmente las adultas y ancianas, tejen y cada quien utiliza su propio traje cultural. Casi la totalidad de las 22 comunidades están integradas por indígenas mayas, provenientes de los cuatro pueblos, en un 98%.

En cuanto a la educación, casi el 100% de los profesores son educadores indígenas que aprendieron a escribir con carbón en tablas en la clandestinidad; ellos conviven en las comunidades. Sin embargo, las comunidades no deciden sobre el contenido del pénsum de estudios, pero sí quién enseñará a los niños. En la comunidad Unión 31 de Mayo, aparte de contar con una hidroeléctrica propia[23], también tienen una radioemisora comunitaria. La comunidad Unión Victoria, del municipio de Pochuta, Chimaltenango, también cuenta con una

[23] En 1998, las cerca de 450 familias provenientes de la CPR-Sierra llegaron en helicópteros a la actual comunidad Unión 31 de Mayo, Zona Reyna, Uspantán. En ese entonces, «todo era potrero. No había caminos, no había nada de servicio», indica don Julián Maquin. Desde el año 2000 comenzaron con las gestiones para construir la hidroeléctrica, para lo cual crearon la Asociación Héroes y Mártires de la Resistencia.

minihidroeléctrica para uso propio. Estas iniciativas de autogestión sitúan a la CPR-Sierra como un referente, sobre todo en zonas donde las comunidades vecinas no cuentan con el servicio de electricidad. De las 17 comunidades restantes, tres se encuentran en resistencia organizada y exigen la renacionalización del servicio de la energía eléctrica, actualmente monopolizada por el sector privado en el país[24].

De igual modo, gestionan y administran sus servicios de agua, sea con manantes o como pozos propios. En cada comunidad se designaron áreas específicas para la crianza y cuidado del agua. La mayor amenaza para la seguridad/soberanía hídrica son las empresas cañeras, que succionan el agua del subsuelo con bombas y desvían los ríos para sus megarriegos, sin que exista posibilidad de control por parte del Estado.

En cuanto al sistema de salud, con la cooperación internacional y el esfuerzo de las comunidades organizadas lograron construir centros de salud, clínicas propias. Cuentan con centros educativos, casas comunales, áreas deportivas rurales. Esta situación genera admiración en integrantes de comunidades vecinas, quienes comentan: «¿Cómo estos refugiados que acaban de llegar al lugar han logrado tantos servicios y nosotros, que estamos tantos años aquí, seguimos en lo mismo?».

Para 2011, con la ayuda de la cooperación internacional y el trabajo comunitario, lograron construir la hidroeléctrica que lleva el nombre de la asociación, con una capacidad instalada de 55 gW/hr, aunque actualmente solo producen 45 gW/hr. de energía. Cada usuario aporta mensualmente 20 quetzales por consumo de electricidad al comité para el pago de los operadores y mantenimiento.

[24] Ante las consecuencias negativas, en cuanto a servicios y costos, que ha generado en el área rural la privatización del servicio de la distribución de la energía eléctrica (1997), desde el año 2000, diferentes comunidades indígenas y campesinas del país, amparadas en el derecho del ejercicio de la resistencia legítima en defensa de los derechos, establecido en el artículo 45 de la Constitución Política, y en los contenidos de la Resolución 65/151 de la ONU, 2010, sobre el acceso a la energía eléctrica como un derecho, se declararon en resistencia. Estas comunidades de usuarios inconformes del servicio de energía exigen la renacionalización de la energía eléctrica y se resisten a pagar las facturas mensuales a la empresa distribuidora. Al momento son cerca de mil comunidades en resistencia en el interior del país, que progresivamente se van sumando a esta acción colectiva (CODECA, 2014).

Lo cierto es que, gracias a la propiedad y gobierno comunitario de la tierra, la cultura organizativa, la capacidad de gestión de sus dirigentes y la convivencia intercultural, las comunidades de CPR-Sierra lograron marcar alguna diferencia material en infraestructura y servicios en relación con sus vecinos, aunque también estos son bien recibidos en los servicios que se prestan en la comunidad.

La defensa y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos continúa vigente, pero la orientación ideológica se ha descuidado. Algunas comunidades CPR-Sierra han sido penetradas por las organizaciones políticas de la derecha. Situación que las debilita y confronta internamente. Aunque también existen comunidades como la de Champerico y de Patulul, que mantienen la definición comunal por la opción ideológica de izquierda.

Las estructuras organizativas provenientes desde la montaña también están disminuidas. Los gobiernos municipales obligaron a que se conformen los consejos comunitarios de desarrollo (COCODE)[25] y las alcaldías comunitarias[26], en cada una de las 22 comunidades.

[25] Como parte de las políticas de la promoción de la participación ciudadana en la búsqueda del desarrollo desde el Estado, en 2002 se promulgó la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En dicha ley se establecen hasta cinco niveles de participación ciudadana en asuntos relativos al desarrollo (CNDUR, CRDUR, CODEDE, COMUDE y COCODE). El primer nivel de participación ciudadana comunal son los consejos comunitarios de desarrollo (COCODE). Los artículos 2 y 3 de dicha ley establecen que el COCODE es el principal medio de participación de los cuatro pueblos (maya, xinca, garífuna y mestizo) para organizar y coordinar la administración pública local mediante la formulación políticas de desarrollo, programas y planes presupuestarios. La comunidad reunida en asamblea es el COCODE, pero deben elegir un Órgano de Coordinación (encabezado por un presidente). Lamentable, en muchos casos, los partidos políticos de turno en función de gobiernos municipales manipulan y manejan estas estructuras para intereses partidarios, ante la ignorancia de la población.

[26] El Código Municipal (2002), en su Capítulo IV del Título III, reconoce la vigencia y la autoridad de las Alcaldías Indígenas —estructuras organizativas indígenas que vienen de la época colonial, en territorio comunitarios definidos—, sujetas a la jurisdicción y autoridad del gobierno municipal correspondiente. Del mismo modo, establece que los consejos municipales, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas,

Por legislación nacional, ambas estructuras son el nexo entre comunidades y gobierno municipales para el diseño e implementación de políticas públicas. De esta manera, en estas comunidades se desactivaron las estructuras organizativas de la CPR-Sierra, como las comisiones de animación (información/formación), producción y vigilancia, y se instituyó a nivel nacional la Asociación Popular Campesina de Desarrollo y los COCODE a nivel de las comunidades.

En el proceso del traslado y reasentamiento en las fincas de destino, para fines de trámites legales y administrativos, se decide conformar la Asociación Popular Campesina de Desarrollo (APCD), con personería jurídica y representante legal. Esta asociación es la que legalmente representa y aglutina a las 22 comunidades. Aunque todas las comunidades continúan denominándose como parte de la CPR-Sierra, su estructura organizativa se desactivó una vez que las comunidades constituyeron la Asociación[27].

Luego de amplios debates internos, los títulos de propiedad de las tierras fueron emitidos e inscritos a nombre de la APCD. Luego, la directiva de APCD, por decisión de la asamblea de socios, entregó a cada comunidad los respectivos títulos de propiedad colectiva de los predios para su resguardo. Estos se encuentran actualmente bajo la custodia de los COCODE, porque la estructura de la APCD es a nivel nacional y no tiene estructura local. En el ámbito comunitario, los COCODE se constituyen en la máxima autoridad. Aunque en el nivel local responden ante el gobierno municipal, las comunidades reconocen la estructura nacional de APCD y responden a sus asambleas en pleno.

---

reconocerán y promoverán a los alcaldes comunitarios o auxiliares en las comunidades para impulsar la organización y participación de los vecinos en los asuntos locales y municipales. En ambos casos, estas estructuras o autoridades están subordinadas a las determinaciones del gobierno municipal.

[27] En la actualidad, ante la desideologización y la apatía organizativa que se manifiesta en algunas comunidades, la necesidad de reactivar el comité político, de animación, vigilancia y de producción, se constituye en asunto de debate en el interior de las comunidades.

Toman esta determinación porque, según la legislación agraria interna, tenían dos opciones para la titulación individual y colectiva. Optaron por la colectiva, pero como asociación campesina y no como copropietarios, sobre la base del artículo 77 de la Ley de Transformación Agraria y el artículo 23, inciso Y, de la Ley de Registro de Información Catastral. Por ello, los títulos de propiedad se emitieron a nombre de la APCD, en los cuales figura el nombre del representante legal y no de cada uno de los comunitarios, como ocurre en el caso de la copropiedad[28].

Al interior de las comunidades, todas las personas que tenían mayoría de edad al momento de salir de la montaña, tuvieran o no familia, bajo acta, recibieron equitativamente porciones de tierra en calidad de posesión. Así, cada familia cuenta con un certificado de derecho de posesión, emitido por APCD, con el detalle del terreno que posee; el documento señala expresamente que se prohíbe la transferencia del derecho de posesión a vecinos que no sean de la comunidad; además toda transferencia debe realizarse con el consentimiento expreso de todos los integrantes de la familia.

Las comunidades producen para el abastecimiento interno y para el mercado nacional. Entre los productos que cultivan están: granos básicos (maíz y frijol), frutas, hortalizas, cereales como el ajonjolí, el cardamomo y el café. En las mismas comunidades instalan sus mercados locales para ofrecer sus productos y comprar lo que necesitan.

[28] Según la Secretaría de Asuntos Agrarios, para 2014, 99,2% del total de las propiedades agrícolas era individual. Solo el 0,8% de productores tenía su predio en calidad colectiva (SAA, 2014). Las comunidades indígenas y campesinas, en la actualidad, optan por la titulación colectiva como un posible blindaje al acaparamiento de tierras mediante compraventa de propiedades individuales. Aunque legalmente no existe una prohibición constitucional expresa del fraccionamiento de la propiedad agrícola. La Ley de Transformación Agraria establece la indivisibilidad e imprescriptibilidad de la propiedad colectiva agrícola mientras los propietarios asociados concluyan con el pago respectivo (plazo de diez años).

La mayor amenaza proviene de la expansión sin límites de los monocultivos. Las empresas cañeras y palmeras prácticamente han rodeado a las comunidades en la costa sur. Y este enclaustramiento por los monocultivos genera contaminación por el sistema de las fumigaciones áreas, la contaminación del aire, suelos y cuerpos de agua, así como la extinción de la fauna además de la ocupación de las vías camineras de acceso[29].

De esta manera, en la estructura agraria la tierra deja de ser el único lugar de disputa tradicional entre indígenas/campesinos y terratenientes, y se transita irremediablemente al conflicto, no pocas veces violento, por el control de tierra y agua. Las empresas agroindustriales desvían ríos completos para sus extensas plantaciones, con lo cual dejan a las comunidades sin agua para cultivar. Además, succionan el agua del subsuelo en cantidades grandes y dejan secos los pozos de las comunidades; una vez que es utilizado, devuelven el líquido, sin mayor tratamiento, al medio natural[30].

[29] En el área norte del país, sobre todo en los municipios de Sayaxché, Petén y Chisec, Alta Verapaz, es recurrente la estrategia del estrangulamiento geográfico, acompañada de amenazas de muerte a indígenas que se resistían a vender sus tierras a las palmeras. Según investigaciones de OXFAM, en esa zona, hasta el 40% de las parcelas entregadas a indígenas, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, fueron vendidas a las empresas palmeras (OXFAM, 2014).

[30] Caracol Producciones y la Pastoral Social de la Diócesis de San Marcos realizaron en 2014 una investigación audiovisual en tres municipios del departamento de Retalhuleu, en la costa sur, bajo el título de: *Ocós despierta. La lucha por el agua en la costa sur de Guatemala.* En dicho documental, de un poco más de media hora de duración, ilustran la tragedia socioambiental que viven las comunidades indígenas y campesinas de la zona, producto de la expansión acelerada de los monocultivos, la disputa por el agua y la vida en ese contexto. https://www.youtube.com/watch?v=bJm8feWXoKg.

3. La gobernanza comunitaria de la tierra en la Comunidad El Tesoro

El Tesoro es una de las 22 comunidades de CPR-Sierra, reasentadas después de la firma de los Acuerdos de Paz[31]. Se encuentra ubicada en el municipio de Patulul, departamento de Suchitepéquez, en la costa sur, a 118 km de la ciudad capital de Guatemala. La comunidad asumió dicho nombre porque el predio que ocupa antes era una finca cañera y ganadera denominada El Tesoro.

En el año 2000, con el financiamiento de la cooperación internacional, el Estado compró la totalidad de dicha finca a nombre de APCD. El predio tiene una extensión total de 7.5 caballerías (340 ha). Cuenta con ocho nacimientos de agua y es irrigado por cuatro ríos: Mapán, Toro, Muchillá y Camarón. Su ubicación geográfica, sus condiciones orográficas y la fertilidad de los suelos hacen que el terreno sea de vocación agropecuaria. Llegaron a asentarse a esta finca 924 personas, distribuidas en 177 familias[32] integrantes de CPR-Sierra, pertenecientes a los pueblos mayas ixil y quiché; una familia mestiza llegó con ellos[33].

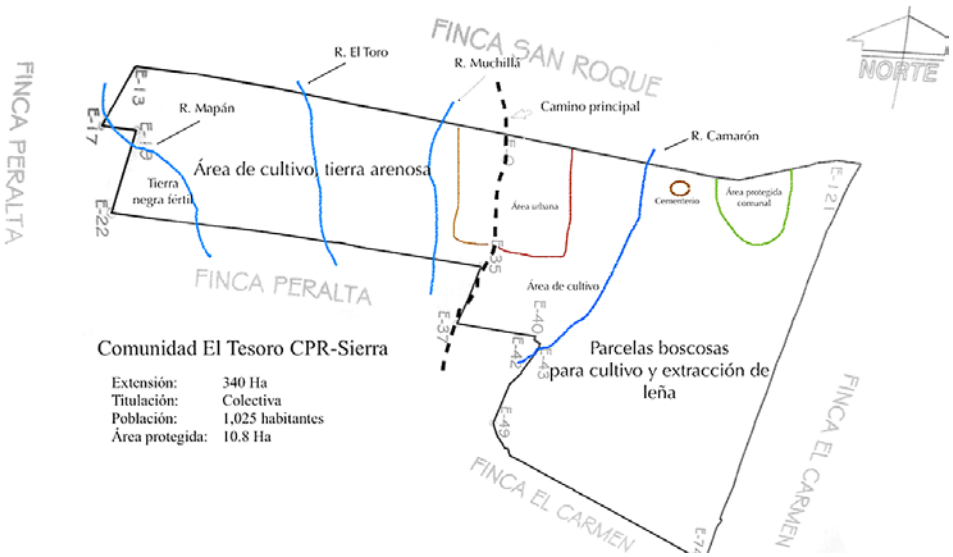
---

[31] Inicialmente, esta comunidad de la CPR proveniente de la sierra de Chajul, con integrantes mayoritariamente indígenas de las comunidades de Cabá, Xejul y Santa Clara, en 1997 fue asentada en la finca Miliran, municipio de Retalhuleu, departamento costero del mismo nombre. En ese entonces, la comunidad estaba integrada por 250 familias, que recibieron un total de 11 caballerías de tierras (704 ha). Pero, al año siguiente (1998), el huracán Mich inundó y destruyó buena parte de los cultivos, y las familias comenzaron a buscar nuevas opciones de tierras para negociar con el Estado la compra respectiva. Así fue como identificaron la finca El Tesoro, donde viven actualmente.

[32] Se contabilizaron como familias incluso a los jóvenes mayores de edad que aún no tenían familia en ese entonces, y a los viudos. Esto con la finalidad de asegurar que todas las familias tuviesen la misma extensión de parcelas.

[33] En esta comunidad, como en las otras comunidades de CPR-Sierra, sus integrantes conviven y tejen en la cotidianidad interrelaciones de interculturalidad sin mayores teorizaciones. Según testimonios de algunos de ellos, la vida difícil en la montaña, y la organización les ayudó en la reconstrucción y valoración de sus identidades y de sus riquezas culturales materiales y simbólicas. Por ello, muy a pesar al sistemático proceso

Mapa 1. Tierras de la Comunidad El Tesoro



Las familias fueron agrupándose voluntariamente según iban identificando y comprando las tierras. Muchas de ellas no manejaron mayor información sobre las características de las fincas ni de su tamaño. Pero decidían salir porque el tiempo y las circunstancias les urgían. Se conformaron 22 comunidades, el mismo número de lugares en donde se identificaron y compraron las tierras. Muchas de las familias ya eran interculturales desde la montaña, por sus vínculos matrimoniales. El idioma o la diversidad cultural no fueron problema porque ya habían sido permeados por la interculturalidad casi forzada en la montaña.

---

de ladinización o mestizaje que los envuelve, ellas y ellos mantienen sus idiomas, vestimentas, comidas, su identidad comunitaria y sentido de pertenencia a ella. Ixiles y quichés conviven sin anularse y enriqueciéndose unos a los otros. Hablan hasta dos o tres idiomas nativos, aparte del castellano. Las relaciones matrimoniales son endogámicas, por lo regular. No existen mayores conflictos a nivel religioso espiritual. Es más, en las celebraciones del aniversario de la comunidad, todas las iglesias y la espiritualidad maya ingresan en el programa de las actividades rituales.

Así, para las comunidades del CPR, la interculturalidad es un modo de ser y estar. Esta cualidad cultural horizontaliza la estructura organizativa, pero no tiene estructura organizativa propia. A nivel general, es más un deber ser que una práctica cotidiana por las configuraciones racializadas de las estructuras mentales y socioculturales del país[34]. Es un modo de ver, analizar y actuar en la realidad desde y en la diversidad, sin discriminación. Las comunidades de CPR-Sierra, por sus experiencias históricas de aglutinamiento/aislamiento forzado, integradas por personas de diferentes orígenes culturales, cultivaron la convivencia intercultural y continúan haciéndolo en sus vidas cotidianas. En las comunidades de CPR-Sierra, la dimensión intercultural de sus integrantes ayuda a que prevalezcan los intereses comunitarios sobre los individuales y que se prefiera el método del consenso sobre la suma de los votos individuales en las asambleas.

Aunque en Guatemala no existen un código agrario, o una ley general que regule el derecho agrario, normas vigentes como las leyes de Transformación Agraria, de Empresas Comunitarias Asociativas, de Fondo de Tierras y de Registro de Información Catastral, entre otras, la suplen con algunas falencias.

En lo referente a los tipos de propiedad agraria prevalece la propiedad individual de la tierra como herencia de las políticas públicas pos reforma agraria (1953). Sin embargo, las normas vigentes permiten la opción de la titulación colectiva de la tierra mediante la copropiedad y la propiedad asociativa. En el primer caso, la propiedad colectiva se preserva hasta por diez años. En el segundo caso, los socios asociados,

[34] En la Constitución Política del Estado están incorporados los derechos culturales de los pueblos indígenas, más no los derechos políticos como el de tierra-territorio, autodeterminación, consulta previa, etcétera. No existe una ley específica sobre pueblos indígenas. Los pueblos no están reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico, menos sus competencias. Por tanto, las experiencias de las comunidades interculturales aún continúan siendo inéditas y «clandestinas» para un Estado racista en su origen, constitución e historia.

con personería jurídica y representante legal, acceden a la tierra bajo título de propiedad colectiva y la preservan mientras dure la asociación. En la legislación nacional no está establecida la imprescriptibilidad, la indivisibilidad ni la intransferibilidad de las tierras comunitarias como sí ocurre en el derecho comparado.

Las 22 comunidades de la CPR-Sierra accedieron a la tierra como asociación. Para ello, todos los integrantes de dichas comunidades (mayores de edad al momento de salir de la montaña) decidieron conformar APCD, con su respectiva personería jurídica y representante legal. Todos los títulos de propiedad de tierra (22 en total) salieron a nombre de esta asociación y en la actualidad se mantienen así, mientras representantes de las 22 comunidades en pleno no decidan lo contrario.

Según los estatutos de APCD, toda decisión relativa a los títulos de la propiedad de la tierra y demás bienes es potestad exclusiva de la asamblea general de sus socios compuesta por delegados de las 22 comunidades. La junta directiva de la asociación no tiene potestad para definir lo relativo a la propiedad sin el consentimiento de la asamblea. Hasta el momento, en las comunidades prevalece la decisión de mantener la tierra en calidad de propiedad colectiva.

En 2008, luego de un largo proceso de debates y consensos en las comunidades, la asamblea general de APCD resolvió extender certificados de posesión a todas las familias o personas posesionarias de tierras en las comunidades[35]. Sin embargo, al mismo tiempo, ratificó

[35] El artículo 612 del Código Civil de Guatemala define que es poseedor el que ejerce sobre un bien todas o algunas facultades inherentes al dominio; es decir, quien tiene el dominio del bien material. El mismo cuerpo legal, entre sus artículos 633 al 635, establece que los poseedores, pasados los diez años de la tenencia del bien, pueden solicitar su titulación supletoria a fin de inscribir el predio en Registro de Propiedad. Jurídicamente, los poseedores de las parcelas en la comunidad El Tesoro ya pueden iniciar la solicitud de la titulación de los predios a sus nombres. Pero, hasta el momento, el APCD en sus asambleas siempre ratificó la propiedad colectiva de las tierras que se encuentran a su nombre. Este es uno de los peligros que está latente en la comunidad, ante la ausencia de una norma agraria que regule el derecho de la propiedad colectiva.

mantener los títulos colectivos de propiedad de las tierras, siempre a nombre de la APCD. Entonces, existen dos tipos de documentos relativos a la tierra en estas comunidades: 1) el título de propiedad, emitido por el Estado, a nombre de APCD; y 2) el certificado de derecho de posesión firmado por la junta directiva de APCD a nombre de las familias o personas poseedoras de parcelas. El primero está regulado en el derecho ordinario del país y el segundo proviene de la voluntad de las comunidades de CPR-Sierra.

El derecho de propiedad faculta a su propietario (en este caso a APCD) lo que en derecho romano se dice: *usus, fructus y abusus* (usar, usufructuar y transferir). En cambio, el derecho de posesión solo faculta al poseedor a usar y usufructuar el bien. En este caso, las familias o personas que portan el certificado del derecho de posesión extendido por APCD no tienen facultad para vender la tierra. Pero, al ser socios plenos de la asociación y, por tanto, propietarios colectivos de las tierras, pueden decidir sobre ella en la asamblea general, aun cuando para cualquier transferencia requieran el consenso del conjunto de comunidades. ¿Pueden las comunidades vender o individualizar el título del derecho de propiedad de las tierras? Sí, pero no lo puede hacer la junta de la APCD; se requiere de la asamblea en pleno.

También a nivel comunitario, y en las asambleas generales de APDC, definieron que los títulos de propiedad de las tierras fuesen depositados en custodia de cada una de las comunidades. Para ello, dado que la APCD no tiene estructura comunitaria, las comunidades decidieron delegar la custodia de sus títulos de propiedad colectiva de la tierra a los COCODE, por ser esta estructura la máxima autoridad local. Sin embargo, el COCODE, estructura establecida por el ordenamiento jurídico nacional como la bisagra entre las comunidades y gobiernos municipales, no tiene competencia alguna sobre el título de propiedad de la tierra. Solo lo custodia bajo la vigilancia de la comunidad. Esto no está establecido en ninguna norma del país; ha sido única y exclusivamente decisión de las comunidades de CPR-Sierra.

Los certificados del derecho de posesión extendidos por la junta directiva de APCD registran el nombre del jefe o jefa de hogar y también los nombres de todos los hijos nacidos de la familia al momento de su emisión y que se encuentran bajo custodia de las familias. Los jóvenes solteros —que habían cumplido mayoría de edad al momento de la salida de la montaña—, así como las viudas y viudos, tienen certificados del derecho de posesión extendidos a sus nombres.

El derecho de posesión faculta a sus poseedores a alquilar, heredar, vender, producir, intercambiar el derecho de uso de la parcela solo a otros miembros de la comunidad o de las comunidades de la CPR-Sierra. Además, el mismo certificado estipula que cualquier decisión sobre el derecho de posesión de la parcela debe ser consensuado con todos los miembros de la familia, cuyos nombres se encuentran registrados. Estas y otras normas fueron consensuadas en asambleas, y registradas en actas, y no están en el ordenamiento jurídico agrario nacional, como es el caso de la extensión del certificado del derecho de posesión[36].

En el caso concreto de la finca donde se encuentra asentada la comunidad El Tesoro, el derecho de posesión se parceló en 177 unidades, correspondientes a cada una de las familias y personas solas mayores de edad al momento de salir de la montaña; diez mujeres solteras y ocho

[36] En el ordenamiento jurídico de Guatemala, el derecho de propiedad colectivo de la tierra no está legislado en detalle. Como ya se dijo, el artículo 67 de la Constitución Política menciona «la tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria», y en su artículo 70 dispone que una ley regulará la propiedad comunitaria, pero no ocurrió. El Código Civil, entre sus artículos 485 al 504, regula el derecho de la copropiedad de predios, a la que define como «el derecho que pertenece pro indiviso a varias personas» (art. 485). Este es indivisible hasta un máximo de tres años consecutivos, luego, a petición de los comunarios, la propiedad puede ser fragmentada (art. 493).

El Código Municipal, en su artículo 109, indica que: «El gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de la comunidad el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal». En otros términos, el derecho de la propiedad comunitaria agrícola no está suficiente regulado, ni garantizado en Guatemala.

viudas recibieron el título del derecho de posesión a nombre propio[37]. Todas las parcelas tienen el mismo tamaño y la misma calidad de tierras.

Siendo un documento comunitario interno, el certificado de derecho de posesión no es reconocido como un título válido para las transacciones hipotecarias en el sistema financiero. Por ello, algunos integrantes de las comunidades manifiestan la inquietud por fragmentar el título de propiedad colectiva y entregar títulos de propiedad a cada familia ocupante[38]. Por su parte, las asambleas comunitarias, y de la CPR-Sierra, aún reafirman su voluntad de preservar la categoría de propiedad colectiva con la finalidad de proteger el bienestar de toda la comunidad[39]. Sin embargo, al no existir una protección y garantía jurídica permanente de la inalienabilidad e indivisibilidad de la propiedad, se trata de un derecho altamente vulnerable. Más aún cuando el Código Civil permite el fraccionamiento de la propiedad comunitaria para fines agrícolas (art. 496)[40].

---

[37] Según SAA, del total de propietarios agrícolas individuales, el 81,8% son varones y el 18,2%, mujeres. Del total de las y los productores, solo el 2,9% indica que recibe asistencia técnica (el 70% de la asistencia proviene del sector no gubernamental). El 3,2% recibió crédito para la producción agropecuaria (SAA, 2014).

[38] Estas discrepancias se expresan en las asambleas comunitarias o en las asambleas generales de CPR-Sierra, donde en las agendas de algunas de esas reuniones no deja de estar presente el asunto del título de propiedad, con argumentos casi siempre económicos. Y, en reiteradas oportunidades, las comunidades, pero sobre todo las asambleas nacionales de la CPR-Sierra, terminan reafirmando por voluntad mayoritaria la propiedad colectiva de las tierras de CPR-Sierra.

[39] Si bien la Constitución Política del Estado, en su artículo 46, dispone nominalmente sobre la «tenencia comunal o colectiva de propiedades agraria», dicha disposición no está regulada, mucho menos existe la prohibición de fragmentar o transferir dichos bienes comunales existentes.

[40] La Ley de Registro de Información Catastral tierras comunales en los siguientes términos: «Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal» (art. 23, inc. Y).

Don Conrado López, indígena quiché de 57 años, miembro fundador y activo de la comunidad, expresa su preocupación sobre el tema:

> Algunos de la comunidad ya fueron al banco a querer sacar préstamos llevando los títulos familiares de posesión de la tierra, pero el banco los rechazó. Nunca vamos a permitir que el título de propiedad colectiva se vuelva individual. Allí sí, las cañeras avanzarían sobre nuestras tierras. (…) Al COCODE que se atreva a hipotecar o vender la tierra, de plano sabe que la comunidad lo va a colgar, (…) (entrevista. El Tesoro, diciembre de 2014).

La distribución y ubicación equitativa de las parcelas también fue producto de un proceso de consensos asamblearios, considerando la fertilidad de los suelos, la proximidad a las cuencas hídricas y las áreas boscosas. A cada una de las 177 familias censadas les correspondió 1.68 ha (42 cuerdas, de 20x20 m c/u). Dentro de ello se incluyó 1200 m^2 (3 cuerdas) de predio urbano para vivienda de cada familia. Cada posesionario equitativamente recibió igual tamaño de predios distribuidos en tres y hasta en cinco lugares diferentes para garantizar que todos recibiesen tierras de igual calidad y tamaño. Así como recibieron tierras de cultivo, también obtuvieron equitativamente predios para vivienda en la zona urbana.

Don Vicente Ixcoy, maya quiché de 69 años de edad, recuerda el proceso de los consensos comunitarios para la distribución:

> Algunos tienen entre tres a cinco pedazos de parcela en diferentes puntos. En las vegas (cerca de los ríos) nos tocó a cada quien a cinco cuerdas para hacer la milpa. Cerca del Mapán (río) que es tierra negra, y la más fértil, todos tenemos 1.5 cuerdas. En lo que antes era potrero, y áreas de bosque, a todos por igual. Quizás alguno tenga una vara más o menos, pero nos repartimos todos por igual (entrevista. El Tesoro, diciembre de 2014).

La comunidad también estableció un área comunal protegida de 10.8 ha (270 cuerdas) para el cuidado y la crianza del agua de consumo en el área de mayor concentración de nacimientos de agua. En esta área, que representa el 2,2% del total de la extensión del territorio, está terminantemente prohibido deforestar o cultivar, al igual que en las riberas de los cuatro ríos donde el anterior finquero dejó bosques. Estas áreas se encuentran bajo la vigilancia y cuidado del Comité de Agua y de la Junta Administrativa de la comunidad. Hasta el momento, no existen mayores conflictos sobre el dominio de estas áreas.

En las áreas boscosas del predio aún existen árboles maderables como conacaste, palo blanco, caoba y cedro, especies cada vez más raras en una zona donde la caña de azúcar, la palma africana y el hule prácticamente extinguieron la diversidad forestal. Animales como iguanas, armadillos, algún venado, camarones y peces encuentran en el área protegida un refugio para sobrevivir al fuego semestral de la zafra cañera del entorno. Por acuerdo comunitario, también está prohibida la caza de animales silvestres en proceso de extinción.

Todas las familias cultivan milpa (con maíz criollo) y frijoles para el sustento familiar y para el mercado local. Muchos de ellos también cultivan para el mercado ajonjolí verduras (chile, tomate, chiltepe), plátano y demás frutas. Casi todas las viviendas cuentan en sus patios con árboles frutales (mangos y cítricos) que además les proveen sombra. Cerca del 70% de las familias cría ganado vacuno en baja cantidad, y casi todas tienen aves de corral y porcinos para su sustento. Varias tienen pequeñas tiendas donde ofrecen productos de primera necesidad. Existen seis telares familiares donde quichés e ixiles tejen algunas prendas de vestuario nativo para las mujeres[41].

[41] En muy pocas zonas del país, los varones aún conservan sus vestidos típicos. Son las mujeres quienes preservan los coloridos vestidos «nativos». En el caso de las comunidades de CPR-Sierra, y específicamente en el caso de la comunidad El Tesoro, sorprende en buena medida el uso generalizado de los trajes típicos por niñas, jóvenes, adultas

Cuando se compró la finca, el área tenía caña de azúcar en producción. Con el excedente económico que les generó la venta del producto, la comunidad compró ganado vacuno que actualmente suma 70 cabezas y se encuentra en la comunidad Marilán, junto a los 15 caballos de la comunidad, bajo el cuidado de un vaquero[42]. Inicialmente la comunidad sembraba maíz mejorado de manera colectiva, pero al parcelar la totalidad de la tierra para las familias, ya no se siembra bajo dicha modalidad. Con los excedentes generados con la producción comunitaria, y otros ingresos, la comunidad logró comprar un tractor y un camión para el transporte de carga.

Hace 15 años, cuando empezó a reasentarse la comunidad en El Tesoro, contaba con 177 familias y un total de 924 habitantes. En la actualidad suman 208 familias que hacen una población total de 1025 personas: 31 nuevas familias formadas en la comunidad viven y cultivan en los predios de los padres y unos cuarenta jóvenes solteros se encuentran en la misma situación. El 7% de los jóvenes emigró a los EE.UU. para buscar trabajo; solo el 10% de jóvenes y adultos menores de cuarenta años de edad salen a las fincas vecinas como jornaleros estacionales.

Casi la totalidad de la tierra se encuentra distribuida y parcelada en posesión de las 177 familias, que cultivan de manera individual. Sin embargo, al ser todas socias activas/decisivas de APCD, y al estar registradas las tierras a nombre de dicha asociación en calidad de colectivas, estas son propiedad colectiva de cada una de las comunidades.

---

y ancianas, porque la comunidad se encuentra ubicada en la costa sur del país, donde en las comunidades vecinas ya nadie usa el vestuario indígena por el acelerado proceso del mestizaje.

[42] Marilan es la finca que los actuales integrantes de la comunidad El Tesoro abandonaron en el año 2000 porque dicho lugar no reunía las condiciones requeridas para la agricultura. En este lugar, la comunidad aún conserva 5.4 caballerías (243 ha) de tierra en uso comunal, aunque el título de propiedad no está del todo saneado. Allí pasta el ganado comunal de El Tesoro.

En consecuencia, la tarea de la vigilancia y la protección de la integridad y seguridad de la tierra comunitaria es de toda la comunidad. La conciencia de ser propietarios colectivos de la tierra, aunque la trabajen de manera individual, afianza el sentido de pertenencia a una misma área geográfica compartida. A su vez, va afianzado en las familias ese sentido/intimidad de «nosotros comunitario» frente a los demás; un proceso de identificación colectiva con el lugar. En este topos compartido es donde echan raíces las interrelaciones o convivencias interculturales de sus integrantes, lo que constituye a la comunidad como un agente colectivo para la defensa, acceso y disfrute de sus derechos.

La configuración sociocultural colectiva de la comunidad va adquiriendo nuevos matices, sea por las remesas culturales de sus integrantes emigrantes, sea porque los hijos que nacieron después del conflicto armado interno van adquiriendo mayoría de edad y responsabilidades en la comunidad, o por la presión de los monocultivos cada vez más cerca de las viviendas. En todo caso, los cambios, en su mayoría, son hacia el afianzamiento y cohesión de la unidad interna de la comunidad.

Reflexionando sobre la realidad de su comunidad, y en un esfuerzo por la reconstrucción autonarrativa de su historia, don Antonio Oxlaj, maya quiché de 48 años de edad, dice:

> La organización y la tierra nos dieron vida. Nuestros abuelos nos decían que era nuestra suerte ser pobres, y así debíamos morir para merecer el Reino de Dios. Pero, gracias a la organización y la resistencia en la montaña, nos dimos cuenta de que estábamos explotados. Gracias a la organización logramos despertar y conseguir la restitución de una parte de nuestra tierra. Ya no pudimos volver a nuestra tierra de origen de donde nos expulsaron, pero recuperamos esta, (…) (entrevista. El Tesoro, diciembre de 2014).

La organización y la capacidad de gestión de sus dirigentes y el ejercicio del control social «asambleario» hacen que las comunidades de CPR-Sierra marquen diferencia material y simbólica en relación con sus vecinos. Gracias a la organización y a la disciplina sobrevivieron

en la montaña durante 15 años y algo de ese aprendizaje aún queda en las comunidades actuales. En este sentido, la organización, junto a la tierra, se constituye en un recurso primordial para acceder a la tierra y ejercer su gobernanza.

La máxima autoridad en las 22 comunidades de CPR-Sierra es la asamblea en pleno de APCD, conformada por todos los representantes de las comunidades. Cada comunidad envía un representante por cada 22 familias; en el caso de El Tesoro, tiene 22 representantes. Esta asamblea se reúne una vez al año y elige a la junta directiva y a la comisión de vigilancia de APCD, fiscaliza sus gestiones, y conoce y resuelve todas las iniciativas provenientes de las comunidades.

En cuanto a las comunidades, la máxima autoridad es también la asamblea de sus integrantes, quienes se reúnen cada seis meses en sesión ordinaria. Esta instancia elige a los integrantes de los COCODE, máxima estructura de coordinación comunitaria interna y con el gobierno municipal[43]. En dichas asambleas, los representantes o defensores comunitarios de derechos rinden informes de representación y cuentas administrativas. En el caso de la comunidad de El Tesoro, el COCODE es elegido por la asamblea comunitaria, de la planilla seleccionada con el Consejo de Principales, para un periodo de un año.

En las comunidades coexisten estructuras comunitarias que funcionan al mismo nivel de COCODE, pero responden exclusivamente a las asambleas comunitarias y coordinan sus actividades con COCODE y la estructura de APCD: el Comité de víctimas, los Consejos de principales y la Organización de mujeres.

El Comité de víctimas busca y gestiona el resarcimiento de daños e impulsa procesos judiciales de responsabilidades penales y civiles en contra de los responsables materiales e intelectuales de las masacrases

[43] Como ya se indicó anteriormente, el COCODE es una estructura comunitaria establecida en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal. Todas las comunidades, para gestionar y coordinar con el Estado, están obligadas elegir a sus representantes de COCODE para un periodo de dos años de gestión.

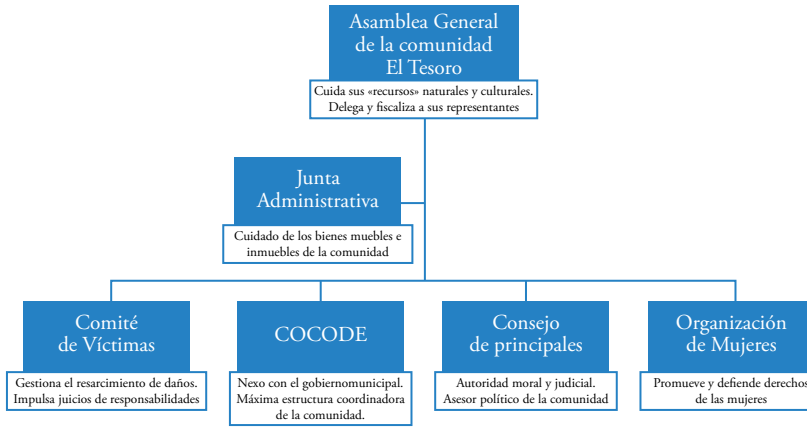
y asesinatos durante el conflicto armado interno. Sus integrantes son electos por la asamblea comunitaria para un periodo de tres años. Por su parte, los Consejos de principales están integrados por todos los ancianos exautoridades de la comunidad. Cumple la función moral de orientar la convivencia familiar y social equilibrada en la comunidad. Asimismo, selecciona a los posibles integrantes de COCODE y asesora a la comunidad en sus decisiones políticas. También preside la administración de la justicia, sobre la base de las normas no escritas en la comunidad, algunas veces con la ayuda de una comisión especial de investigación del caso. Las faltas graves son sancionadas por la asamblea comunitaria y sus decisiones quedan registradas en acta[44]. La Organización de mujeres tiene el mismo rango que el COCODE, pero con responsabilidades específicas para promover los derechos y la participación de las mujeres.

Existen otras estructuras comunitarias, específicamente en el caso de El Tesoro, que jerárquicamente serían dependientes de COCODE. Estas son: la Comisión de tierras, cuya misión es agilizar e impulsar el saneamiento de la parcela comunal que se encuentra en Marilan; el Comité de agua, que cuida y vigila el área protegida para el nacimiento de agua, y vela por la provisión de agua para las viviendas; el Comité de salud, cuya responsabilidad es que funcionen los servicios de salud en la comunidad; y el Comité de padres de familia, que cuida y vigila que el servicio educativo sea eficiente en la comunidad.

La comunidad también cuenta con una junta administrativa encargada de velar por los bienes y recursos de la comunidad (ganadería, bienes muebles e inmuebles, entre otros), y ejerce funciones por el periodo de un año reelegible. Esta junta no responde directamente a la asamblea en pleno de la comunidad; coordina sus funciones con el COCODE y APCD.

[44] Aunque en Guatemala no está legislado el pluralismo jurídico, existen casos en los que las decisiones de asambleas comunitarias, registradas en actas, son reconocidas por autoridades judiciales de primera instancia.

Esquema 1. Organización en la comunidad El Tesoro



La comunidad no cuenta con un reglamento interno sistematizado, pero la experiencia organizativa y el ejercicio de la justicia comunitaria en los 15 años de clandestinidad en la sierra de Chajul les orienta en buena medida en la resolución de conflictos internos. Si en la montaña la máxima pena que aplicaron fue la expulsión de la comunidad a un integrante que realizó brujería a su vecino, en El Tesoro aún no ha sido necesario recurrir a dicha pena. Hasta ahora no se precisó de la presencia de la Policía Nacional Civil ni del Ministerio Público en la comunidad. Todos los conflictos o discordias se resuelven internamente. Últimamente, el Ministerio de Gobernación visitó a la comunidad pidiendo la selección de dos delegados para implementar el plan de seguridad ciudadana, pero la comunidad los rechazó porque, por ahora, lo ven innecesario[45].

[45] En una oportunidad, el juez de paz del municipio de Patulul admitió en su despacho un caso que involucraba a miembros de la comunidad de El Tesoro, relacionado con asuntos matrimoniales/familiares. La comunidad obligó, en ese caso, al juez de paz a acudir a la asamblea en pleno de la comunidad, presidida por el Consejo de principales, para resolver dicho conflicto familiar en asamblea comunitaria, recurriendo a las normas no escritas de la comunidad y a la norma ordinaria al respecto.

4. Los dilemas y amenazas en la consolidación de la comunidad

Cuando en el año 200 se inició el proceso de construcción comunitaria, la finca solo contaba con un acceso carretero casi intransitable. Progresivamente, gracias a la gestión comunitaria de la tierra y a la capacidad organizativa de la comunidad, fueron consiguiendo diferentes servicios básicos, sobre todo con la cooperación internacional. En 2002, luego de ampliar el camino carretero, gestionaron y construyeron el sistema de agua entubada conectada a todas las viviendas, aunque aún no cuentan con el sistema del alcantarillado. En 2005 instalaron el sistema de energía eléctrica, pero desde 2010, ante los cobros excesivos en las facturas, toda la comunidad se declaró en resistencia y exigió la renacionalización de la energía eléctrica; desde entonces no pagan la energía eléctrica que consumen.

Asimismo, construyeron el centro educativo básico que alberga en la actualidad 204 estudiantes del primero al sexto año, con ocho profesores bilingües. Cuentan con un centro de salud para primeros auxilios y un centro de odontología —ambos atendidos por promotores de salud de la comunidad—, además con un salón comunal amplio y una cancha deportiva. La comunidad también designó dos predios para la construcción de iglesias: una católica y la otra evangélica[46]. Practican también la espiritualidad maya, aunque no cuentan o no requieren infraestructura para ello.

[46] En las comunidades de CPR-Sierra, por lo general logran la convivencia equilibrada entre las diferentes iglesias, porque incluso el asunto religioso es tema de debate en las asambleas comunitarias. En El Tesoro, una segunda iglesia evangélica solicitó un predio para construir su casa de oración, pero la comunidad en asamblea resolvió que ya se había asignado un predio para la iglesia evangélica, que allí deberían congregarse todos los evangélicos, pero el solicitante decidió por construir su casa de oración en su predio familiar. De este modo existen dos iglesias evangélicas, pero la primera es la reconocida por la comunidad. La proliferación de las iglesias evangélicas fue un recurso promovido y utilizado, no en pocos casos, para desintegrar o desmovilizar a las comunidades organizadas en Guatemala.

Estas obras son, en buena medida, producto de la capacidad de gestión de la organización ante diferentes entidades, de modo que los servicios básicos instalados funcionan incluso sin financiamiento externo. Los bienes de la comunidad se conserven y cumplen sus fines gracias al sentido de pertenencia comunitaria que religa a cada uno de sus integrantes con ese «nosotros» comunitario.

En el resto del país, sobre todo en las décadas de 1970 y 1980, como parte del eufemismo de la transformación de la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra, el Estado promovió empresas comunitarias agrarias (ECA) y cooperativas. Indígenas y campesinos organizados accedieron a tierras en calidad de propiedad colectiva. El Estado movilizó fondos no solo para servicios, sino para producción. Actualmente, de aquellas iniciativas colectivas solo quedan relatos. Aunque dichos proyectos fueron demandados e impulsados por las mismas comunidades, no hubo un sentido comunitario que los sostuviera en el tiempo. En cambio, y a pesar de sus limitaciones, en las comunidades de CPR-Sierra, los servicios, instalaciones y sus demás bienes funcionan y se preservan porque hay sentido de pertenencia y patrimonio comunitarios de sus integrantes.

Sin embargo, persisten dilemas por resolver, así como amenazas externas que, por un lado, cuestionan la conveniencia y colectivismo de la comunidad o que amenazan sus condiciones materiales de producción y sostenimiento. Por una parte, están las presiones internas por la tierra, vinculadas a procesos de herencia y en busca de alternativas de expansión de terrenos y oportunidades y, por otra, las presiones externas provenientes de la expansión de las empresas de producción agropecuaria basadas en monocultivos.

En las comunidades indígenas y campesinas de Guatemala, los padres heredan, preferentemente, la tierra a los hijos varones, bajo el argumento de: «Es el varón quien cultiva la tierra. Las mujeres tienen su lugar en la cocina, ellas no necesitan tierra». En muchas familias indígenas mayas, especialmente influenciadas por el fundamentalismo

evangélico, la reivindicación del derecho a la tierra para las hijas solteras se asume con una irreverencia a la voluntad divina. En los títulos del derecho de posesión emitidos por la APCD y entregados a cada una de las familias están registrados los nombres de los padres y los hijos nacidos al momento de la firma del título. Por tanto, según el documento, son beneficiarios de la tierra únicamente los nacidos hasta ese entonces. Pero, ¿qué pasa con los hijos e hijas que nacieron después de la firma de dichos títulos? ¿Tienen igual derecho a beneficiarse en la distribución de la herencia?

Las respuestas a estas interrogantes aún no fueron consensuadas por la comunidad, pero las familias, en la medida que sus hijos van adquiriendo mayoría de edad o se van casando, van afrontando estas interrogantes en su búsqueda de beneficiar a todos los hijos e hijas por igual, hayan o no nacido al momento de la firma de los certificados.

Al respecto, don Vicente Ixcoy resume lo actuado por una familia vecina:

> Cuando llegó el momento de distribuir las parcelas a los hijos, el padre los llamó a todos los hijos e hijas y les dijo, «como ustedes se censaron y sus nombres están inscritos en el título del derecho de posesión, entonces a ustedes les toca la herencia. Pero, qué vamos hacer. Ustedes tienen hermanos menores que nacieron después, ¿qué va a pasar con ellos?». Al final los hermanos decidieron que la herencia tiene que ser equitativa para todos (entrevista. El Tesoro, diciembre de 2014).

Este es el único caso que se conoció al respecto en el trabajo de campo: los integrantes de la familia debatieron y resolvieron el caso y actuaron conforme a la decisión familiar. El tema no ha sido aún debatido en la asamblea comunitaria, pero algunos abuelos ya expresan su preocupación al respecto. Será seguramente parte de la agenda de asambleas próximas.

Mientras tanto, se debe resolver el problema de la escasez de tierras. Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, para 2010 más de un millón y medio de guatemaltecos vivían en el extranjero, es decir más del 10% de la población de Guatemala (Unicef, 2011, p. 9). En 2014, las remesas de migrantes representaron cerca del 10% del Producto Interno Bruto del país.

Cerca del 7% de los habitantes de El Tesoro ha emigrado a los Estados Unidos, desde donde envían remesas a sus familiares. Ello viene generando nuevas dinámicas para el acceso a tierras. Don Miguel Corio, abuelo indígena ixil, analiza y aborda este tema en los siguientes términos:

> Inicialmente todos en la comunidad teníamos igual extensión de parcelas. Pero, ahora, con las remesas de la migración, los familiares están comprando tierras en la vecina comunidad de San José el Carmen. Ya casi el 40% de la comunidad tiene parcelas allí, algunos incluso ya lograron comprar hasta cuatro manzanas. La comunidad se está extendiendo para ese lado (entrevista. El Tesoro, diciembre de 2014).

El dinero de las remesas está siendo utilizado para la expansión de la frontera agrícola de la comunidad hacia las tierras de propiedad individual de una comunidad vecina. Señalan que prefieren adquirir predios en zonas contiguas a la continuidad geográfica, debido a que ello facilita la cercanía familiar y comunitaria.

El Tesoro tiene dos comunidades de colindancia (San José el Carmen y Quetzal de Pradera), el resto son fincas de monocultivos de caña de azúcar y hule. Comprar parcelas en las comunidades vecinas, y particularmente en zonas de colindancia, hace pensar en una intencionalidad no expresa de ampliar la frontera del territorio de la comunidad El Tesoro, inquietud a la que los dirigentes consultados responden con un: «no sabemos», entre sonrisas.

En contraste, en la comunidad de El Tesoro, al igual que en las demás comunidades de CPR-Sierra, está terminantemente prohibida la venta del derecho de propiedad. El derecho de posesión puede ser transferido, pero solo entre miembros de la misma comunidad, más no a personas ajenas a la comunidad. Sin embargo, las directivas no prohíben la compra de tierras en otras localidades, por lo que las familias pueden acceder a nuevos terrenos y así expandir «involuntariamente» el territorio de su comunidad.

Las condiciones materiales de la comunidad han cambiado en estos quince años. Si como resultado de la organización interna y la gobernanza comunitaria de la tierra se lograron mejoras visibles para sus integrantes, convirtiéndose en un referente a seguir para comunidades vecinas, actualmente la comunidad sortea dificultades en el manejo y producción de la tierra.

Hace quince años, el mayor desafío de la comunidad y de sus estructuras organizativas era acceder a un predio agrícola para garantizar a sus integrantes la satisfacción de sus necesidades básicas y así proyectarse e insertarse en la sociedad nacional «posconflicto armado interno». Ahora, la comunidad cuenta con tierra, aunque insuficiente, pero sus integrantes lograron estabilizarse y enraizar/construir ese «nosotros» comunitario que hace que los logros o adquisiciones materiales y simbólicas se conserven y, a su vez, se dinamicen la vida y los imaginarios compartidos de la comunidad.

Ahora los desafíos son otros. La población creció en número de familias, y las nuevas familias no cuentan con parcelas porque la comunidad no tiene más para distribuir. Y en estas circunstancias, los jóvenes se disponen a migrar hacia los EE.UU. para comprar predios para cultivar en la comunidad vecina. En la actualidad, la comunidad gestiona ante el gobierno la adquisición de una finca vecina de 30 caballerías (1920 ha), como parte del proceso de restitución por las tierras que perdieron en sus comunidades de origen, pero el Estado no agiliza dicho trámite.

A la falta de tierra se suma el agotamiento progresivo y la contaminación creciente de las fuentes de agua producto de la presión hídrica sin control alguno que generan los monocultivos, en especial las cañeras, que ya bordean incluso por el patio de las viviendas en el área urbana de la comunidad. El agua de los manantiales es cada vez más insuficiente, de modo que es más común que las viviendas reciban menos agua. Acudir a los ríos no es una opción porque vienen contaminados por los venenos vertidos por los monocultivos y los ingenios. Frente a esta situación, han contactado con finqueros vecinos para solicitarles que les vendan agua de los manantiales de sus predios, pero estos se niegan.

Según los abuelos, mediante el uso del abono orgánico y la técnica de remover la tierra con el azadón lograron regenerar los suelos cansados y endurecidos por el cultivo de la caña de azúcar. Ahora, los cultivos son amenazados por el desvío y contaminación de los ríos, y también por las fumigaciones aéreas y la quema semestral de la zafra. Muchos árboles frutales progresivamente se van secando por los venenos vertidos desde el aire en las cañeras.

La comunidad está prácticamente aprisionada por los cuatro lados por monocultivos que se fueron expandiendo poco a poco. Muchos indígenas menos organizados en el norte del país se vieron obligados a la venta forzada de sus tierras ante el avance de la palma africana. La estrategia fue hostigarlos con la compra de sus predios de manera individual, con la promesa de darles empleo en las palmeras. A quienes se resistían los cercaban por los cuatro lados, y los terminaban ahogando, aislados sin agua ni caminos (Hurtado, 2008).

En la comunidad de El Tesoro, aun contando con título de propiedad de la tierra a nombre de la comunidad organizada, no se está lejos de que, simultáneamente al cerco de monocultivos instalado y la contaminación hídrica y atmosférica, el debate siempre vigente de la individualización de los títulos de propiedad termine perforando la unidad organizativa de la comunidad desde adentro y fragmentando la propiedad colectiva. En este sentido, es importante fortalecer

las estructuras organizativas y la cultura participativa/decisiva de los miembros de la comunidad para defender y preservar el título colectivo[47]. Después de todo, en las asambleas de la CPR-Tierra la exigencia de la titulación individual de la tierra, por parte de algunos integrantes de las comunidades, no está del todo agotada. Las comunidades, en sus instancias asamblearias, deberán definir este y otros asuntos sobrevinientes en un futuro próximo.

Al mismo tiempo, a nivel de las comunidades organizadas y movimientos indígenas y campesinos, se debate la necesidad de una legislación agraria nacional que contemple la redistribución de la tierra, la promoción de las familias y comunidades indígenas y campesinas como agentes económicos de la producción agrícola nacional, garantizándoles tierras, unidades productivas, apoyo financiero y técnico, y el estímulo y protección del mercado local/nacional para estos nuevos actores económicos. En este momento —2015— se encuentra en el Congreso Nacional el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, que hace quince años atrás fue impulsado por organizaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, debido a las modificaciones que realizaron al 80% de sus contenidos en la Comisión Agraria del Congreso Nacional, dicho proyecto no garantiza la democratización de la tierra y mucho menos asume como actores de la producción nacional agrícola a las comunidades indígenas y campesinas (Itzamná, 2014).

[47] En la básica legislación agraria nacional dispersa, las tierras comunitarias no están suficientemente garantizadas. La Constitución Política del Estado vigente (1985) menciona su existencia e indica su regulación posterior, que no ocurrió. Las leyes secundarias refieren a las tierras comunitarias, pero no establecen ni regulan su imprescriptibilidad, inalienabilidad, indivisibilidad. En la historia constitucional de Guatemala, la Constitución Política de 1945, en su artículo 96, disponía que las tierras comunitarias en propiedad de los pueblos indígenas eran «inalienables, imprescriptibles, inembargables e invisibles», pero fue derogada con el golpe militar de 1954. Esta situación ocurre porque no existe un Código Agrario, ni sustantivo ni adjetivo. Mucho menos existen instancias agrarias especializadas, ni mecanismo de exigibilidad de la garantía de las tierras comunitarias. Ocurre lo mismo con el resto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Los mismos dirigentes coinciden en que es urgente activar nuevamente las comisiones de animación, producción y vigilancia. La primera, para mantener informada y actualizada a la comunidad sobre el acontecer nacional e internacional, en especial en cuanto a las tendencias de la articulación de las agroindustrias y la conflictividad socioambiental. La segunda, para estimular y promover más la producción comunitaria con métodos y técnicas más amigables con los ecosistemas. Y la tercera, para mantener en alertar a la comunidad frente al expansionismo creciente de los monocultivos y sus consecuencias.

El mayor desafío de esta comunidad maya intercultural es la reconstitución de su territorio, incluso ensanchando las fronteras actuales. Sus integrantes viven procesos de la reconstitución interna de sus identidades, sin renunciar a los elementos culturales provenientes del exterior. Pero muchos de ellos aún continúan demandando únicamente tierra, como si fueran una comunidad campesina. Algunos de sus dirigentes, haciendo eco de las demandas de tierra y territorio-autodeterminación reivindicadas por otras comunidades mayas organizadas en algunos puntos del país, también ya incluyen en sus idearios y discursos la demanda de sus derechos (colectivos) políticos y sociales como pueblo indígena.

Estos y otros desafíos los seguirán enfrentando y solventando, hasta afianzar lo más valioso que han podido construir hasta ahora: el sentido de pertenencia a la comunidad. Sin esa identidad de comunidad intercultural enraizada en ese territorio —por eso es que incluso los emigrantes compran terrenos externos contiguos a la comunidad—, los desafíos de hace quince años no serían logros en la actualidad. El individualismo se respira y se proyecta en el contexto como el modelo de vida y como el método de analizar-comprender-explicar la realidad. Y el solo hecho de que existan experiencias, procesos comunitarios interculturales, como es el caso de la comunidad El Tesoro, es una referencia y un reto para país.

Bibliografía

Assies, Willem (2004). *Compendio de Historia de Guatemala 1944-2000*. Guatemala: ASIES.

Banco de Guatemala (2012). *Guatemala en cifras.* Guatemala: BANGUAT.

Barillas, Edgar (1997). *El problema del indio durante la época colonial*. Guatemala: USAC.

Benítez, Dimitri (2003). *Reforma agraria integral*. Primera edición. Guatemala: Nojib'sa.

Cabana, Andrés (2002). *Los sueños perseguidos, memorias de las comunidades de poblaciones en resistencia de la Sierra*. Guatemala: Magna Terra.

Cambranes J. C. (1992). *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*. Volumen I. Guatemala: FLACSO.

CEH (1999). *Guatemala, memoria del silencio:conclusiones y recomendaciones*. Guatemala: CEH.

CODECA (2013). *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala*. Guatemala: CODECA.

CODECA (2014). *La privatización del derecho de la energía eléctrica: impactos socioeconómicos y convulsión social creciente*. Guatemala: Cholsamaj.

ENCOVI (2006). *Encuesta nacional de condiciones de vida*. Guatemala: INEG.

ENCOVI (2011). *Encuesta nacional de condiciones de vida*. Guatemala: INEG.

Forster, Cindy (2012). *La revolución indígena y campesina en Guatemala, 1970 a 2000*. Guatemala: USAC.

Hurtado, Laura (2008). *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: el caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. Guatemala: F&G Editores.

IDEAR-CONGCOOP (2011). *Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del XXI*. Guatemala. Magna Terra.

INE (2014). *Perfil estadístico de los pueblos*. Guatemala. INE.

Itzamná, Ollantay (2014). *Guatemala: desarrollo rural integral, ¿para qué y para quiénes?* http://servindi.org/actualidad/120844

Lapola, Gustavo (comp.) (2008). *Derecho Agrario. Guatemala reforma agraria*. Segunda edición. Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix.

Martínez Peláez, Severo (1994). *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad guatemalteca*. México D.F.: Editorial En Marcha.

OXFAM (2014). *La pequeña agricultura en peligro: expansión de los monocultivos, tierra y medios de vida en América Latina*. Londres: OXFAM.

Santacruz Mendoza, Santiago (2006). *Guatemala: la paz arrancada*. México D.F.: Editores independientes.

Schirmer, Jennifer (2001). *Intimidades del proyecto político de los militares*. Guatemala. FLACSO.

Schlesinger, Stephen & Stephen Kinzer (1982). *Fruta amarga, CIA en Guatemala*. México D.F.. Siglo XXI.

Secretaría de Asuntos Agrarios (2014). *Política Agraria*. Guatemala: SAA.

SEGEPLAN (2014). *Plan nacional de desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/SEGEPLAN.

Torres-Rivas, Edelberto (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.

Unicef (2012). *El salto al norte: violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala*. Guatemala: Unicef.

Tierra comunal perdida o defendida ante la expansión de la palma africana: un análisis comparativo en dos comunidades Q´eqchi´ del norte de Guatemala

Álvaro Caballeros
CONGCOOP

Este estudio analiza las condiciones de vida, laborales, económicas, ambientales, culturales, familiares y comunitarias, en dos colectividades Q´eqchi´s: Sechaj en el municipio de Raxruhá y Palestina en el municipio Chisec, en Alta Verapaz. Aunque ambas comunidades han accedido a la tierra mediante procesos de colonización y transformación agraria, en Sechaj la experiencia fracasa pues buena parte de la tierra fue posteriormente vendida, en tanto que en Palestina se logra consolidar un modelo comunitario manteniendo la propiedad comunal.

Tras el fracaso de la reforma agraria de 1952, truncada tras 18 meses de aplicación y tras la cual la mayoría de tierras fueron devueltas a sus antiguos dueños, la colonización agraria se propuso como alternativa ante las tensiones y demandas por tierras. Así, el Estado de Guatemala promovió la colonización de tierras para preparar las condiciones para su posterior explotación. El trabajo de las comunidades Q´eqchi´s ha sido muy importante en el proceso de ampliación de la frontera agrícola, la apertura de caminos y la facilitación de la penetración del modelo capitalista guatemalteco con un fuerte corte primario exportador.

El proceso de colonización, espontánea y dirigida, al mismo tiempo, tiene un complemento en algunas políticas para la atención de las dinámicas del agro. Particularmente importante es el lanzamiento del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina PAFFEC, considerado insignia por el MAGA, pero que representa más problemas que aportes. En 2013, PAFFEC tuvo una asignación de 180 millones de quetzales, pero solamente ejecutaron el 13,19%, es decir, 23.82 millones (Aguirre, 2014). Ello representa una desconsideración si tomamos en cuenta la gran necesidad de inversión en miles de parcelas campesinas, la capacidad productiva y asociativa de las familias campesinas y la posibilidad de cambiar el asistencialismo por la capacidad productiva organizada.

Pero el proceso de colonización tiene una serie de otras limitaciones, además de la insuficiente atención del Estado. Las áreas de colonización vienen siendo adquiridas por la expansión de la agricultura comercial empresarial, lo que constituye una amenaza que incluso puede hacer desaparecer propiedades comunales. Es crítico el proceso de expansión acelerado de la palma africana, particularmente incisiva sobre territorios q´eqchi´s, precisamente sobre las fincas y parcelas colonizadas.

La amenaza es tanto mayor cuanto el poder político, judicial y legal está a favor de las empresas palmeras. Durante la inauguración del Primer Congreso Palmero de América Latina, realizado en Guatemala en octubre de 2013, el presidente Pérez externó todo su apoyo a la agroindustria palmera y señaló que el gobierno está dispuesto a resolver por todos los medios cualquier obstáculo que se le presente para ampliar su actividad económica. Y entre los obstáculos a la expansión del cultivo referidos por los palmeros está la oposición de unos «cuantos grupos manipulados»[1].

[1] Separata *El periódico* 24 de noviembre de 2013, CONGCOOP.

La problemática del gobierno de la tierra en la zona Q´eqchi´ se mueve en el marco de la política gubernamental para el desarrollo que favorece la concentración de tierra, agua, crédito, tecnología, infraestructura y mercado, inversión del Estado, todo ello desfavorable para la agricultura familiar campesina y sus necesidades de apoyo en el sistema milpa, transferencia campesino a campesino, arrendamiento —de corto plazo— o infraestructura productiva.

La investigación para este trabajo se diseñó participativamente, gracias a los aportes y propuestas de integrantes de los equipos tierra, agricultura y mujer de la Asociación Pro Bienestar en Acción Saaq Aach'ool Nimla K'aleba'al APROBA SANK, quienes además apoyaron para que el estudio fuera aceptado y validado por las comunidades. El estudio se nutre de los testimonios, historias y conversaciones con hombres, mujeres, jóvenes y niños de ambas comunidades. La selección de las comunidades, los criterios metodológicos, las preguntas del estudio y sus contenidos fueron también decididos participativamente. Agradecemos al equipo de SANK por su aporte en el diseño y realización del estudio y sobre todo a las autoridades comunitarias, familias y jóvenes de las comunidades Palestina y Sechaj[2].

[2] Las técnicas e instrumentos fueron entrevistas a profundidad, grupos focales, observación participante, reuniones con líderes de ambas comunidades y entrevistas a profundidad con las familias seleccionadas. Se entrevistó a familias jóvenes recién constituidas, familias mayores (colonizadores llegados entre 1970 y 1980), familias con miembros trabajadores en la palma y familias dedicadas a la agricultura familiar campesina. También se recopilaron historias de vida de agricultores que vendieron su parcela y a otros que no piensan hacerlo. En Sechaj se tuvo una primera reunión con el señor Jesús de María Ical, de la junta directiva de ACDAS, a quien se le presentaron los objetivos y se coordinó la estrategia de trabajo de campo y en Palestina con el Yuwa´cho´ch (máxima autoridad relativa a la tierra), quien lo planteó en Asamblea de la comunidad; en ambas la respuesta fue favorable. Durante toda la fase de trabajo de campo, se contó con la colaboración de Luis Antonio Ical, quien apoyo en la presentación, traducción y acompañamiento para la realización de las entrevistas, los grupos focales, las presentaciones de las tendencias en el uso de la tierra en Guatemala y en la realización de mapas de ambas comunidades.

Este artículo se organiza en cuatro secciones. La primera describe los estudios y la situación de las formas colectivas de manejo de la tierra en Guatemala, desde un doble registro: de un lado, el proceso histórico de largo plazo; del otro, la situación actual y los tipos de tenencia colectiva actualmente existentes, llegando a los procesos actuales de reafirmación de la propiedad comunal tradicional. El segundo apartado describe el proceso de manejo y tenencia de la tierra en la zona Q´eqchi´, incluyendo los procesos de desplazamiento, colonización posconflicto, titulación posterior, hasta los actuales procesos de acaparamiento de tierra y desposesión. La tercera sección desarrolla dos casos paradigmáticos de signo contrario: de un lado, la desposesión y pérdida de tierras comunales por fragmentación y venta en el caso de Sechaj; y del otro, un caso de reafirmación de la propiedad colectiva indígena de la tierra en el caso de Palestina. Finalmente, se procura un análisis comparativo de las dos comunidades en lo que respecta al acceso y relación con la tierra y las relaciones y organización comunitarias.

1. Acerca de las tierras comunales: historia y tendencias recientes

Las tierras comunales jugaron un doble papel en la historia colonial, ya sea como reducto de resistencia económica, cultural, social y política, o porque también se constituyeron en una estrategia imperial para facilitar el pago de tributos de los pueblos a la Corona.

Diversos autores que han documentado la historia agraria colonial (Martínez Peláez, 1978; Cambranes, 1992; Cabezas, 1993; Palma & Taracena, 2002; Figueroa Ibarra, 1980) plantean que el manejo de la sociedad colonial se basó en el control de la tierra y la explotación de la fuerza de trabajo indígena, mecanismos que fueron retomados en la República bajo otros argumentos y estrategias para garantizar mano de obra ocupada mayoritariamente para la agroexportación.

En la Colonia, el acceso a la tierra para los pueblos indígenas permitía tanto la sobrevivencia de grandes poblaciones al mismo tiempo que garantizaba la fuerza de trabajo, el pago de tributos en especie[3] y, a partir de 1747, en moneda (Dary, 2003). Varios motines dan cuenta de la resistencia de los pueblos y comunidades indígenas ante los despojos de tierras, mecanismos de trabajo forzado y pago de tributos (Martínez Peláez, 2011).

En la región de los verapaces se han documentado motines y levantamientos importantes, así como una continua estrategia de resistencias del pueblo Q´eqchi´ —negativa a sembrar árboles frutales, a someterse a trabajos forzados o procesos de cristianización, huidas a las selvas y montañas circundantes, oposición a la castellanización—. Históricamente, el acceso y control comunitario de la tierra se fue constituyendo en resistencia durante el periodo colonial, durante la reforma liberal y las reformas y contrarreformas agrarias del 1952 y 1954, lo que persiste hasta la fecha.

La existencia y continuidad de sistemas colectivos o comunitarios de propiedad de la tierra están ampliamente documentadas. Los estudios sobre distintos territorios del país muestran la experiencia comunitaria en el acceso, tenencia y vinculación con la tierra, los rasgos ancestrales en su manejo y la relación con esta, los que, en un *continuum* desde la Conquista, Colonia y reforma liberal experimentaron inimaginables cambios y amenazas que persisten hasta la actualidad (Palma, 2004; Martínez Peláez, 1978; Cambranes, 1992; Dary, 2003; Elías, Larson & Mendoza, 2009; Winkler, 2014). Las investigaciones muestran la defensa de la tierra comunal como una estrategia económica de resistencia de las poblaciones indígenas.

[3] Según Martínez Peláez, los tributos se derivaban del trabajo de las poblaciones, de producir frutos y productos artesanales; principalmente estaban forzados a pagar principalmente con maíz, frijol, chile, cacao, gallinas, miel, mantas y petates, o bien a venderlos para tributar en dinero.

Claudia Dary (2003) ha documentado la historia de las tierras comunales en el actual departamento de Jalapa. Muestra cómo, desde de mediados del siglo XVI, al dictarse las Leyes Nuevas (1542) y al promoverse la reducción de indios en poblados, la Corona concedió solares y tierras ejidales a los pueblos[4] alrededor del trazo urbano del pueblo, tomando como referencia la cruz del atrio de la iglesia o las últimas casas a una legua cuadrada (38 caballerías[5]). En los terrenos ejidales, los indígenas sembraban maíz, frijol, calabaza, hierbas[6], aprovechaban el agua, hacían pastar sus animales y extraían leña. Aunque muchas tierras se perdieron, el acceso a la tierra se constituyó como mecanismo de defensa de las comunidades, obteniendo títulos de la Corona y posteriormente ante el registro liberal. Ello garantizaba al menos que las tierras no fueran fácilmente usurpadas, como sucedió en las montañas de Xalapán, en otra zona del país. Actualmente, en el departamento de Jalapa existen más de mil caballerías de tierra en propiedad comunal (45 120 ha), 96 caballerías en San Carlos Alzatate, más de 397 caballerías en el caso de Santa María Xalapán, casi 796 caballerías registradas a nombre de la comunidad de San Pedro Pinula, más de 94 a nombre de los ladinos pardos

[4] Los ejidos eran la tierra indispensable y de uso común en los alrededores del pueblo, tierra, montes, bosques que eran utilizados por los pobladores para garantizar la subsistencia, espacio común para el pastoreo de animales de crianza, de patio y para la recreación de niños y jóvenes. Era el espacio común de los pueblos de indios.

[5] En Guatemala la medida generalmente utilizada para propiedades varía en función del tamaño, pero se utilizan caballerías, manzanas, cuerdas, varas. La caballería se compone de 64 manzanas y 45.12 hectáreas. La cuerda es la unidad más pequeña: corresponde = 1600 varas^2, 1 manzana = 10 000 varas^2.

[6] La bipolaridad agraria y el carácter agroexportador también se explican desde tiempos coloniales, ya que «mientras que las tierras ejidales servían para el cultivo obligatorio de granos y hortalizas, las tierras acaparadas para haciendas fueron destinadas a los cultivos mesoamericanos ya previamente existentes como el cacao, el algodón y de la explotación de la sal, conformándose así regiones y centros de producción focalizada. Posteriormente tomaron lugar otros productos de exportación, tales como el tinte de añil» (Winkler & Alonso, 2010).

de la cabecera de Jalapa y 26 adquiridas por los vecinos de la aldea Güisiltepeque (Dary, 2003).

Katja Winkler (2014) analiza el manejo ancestral de la tierra comunal y los diversos mecanismos para defenderla frente a la expansión de la caña de azúcar, en la zona Tzutujil. Muestra, además, cómo, desde la Conquista, se iniciaron cambios en los regímenes de propiedad de la tierra, que se consolidaron en la Colonia; pero, sobre todo, cómo el territorio sería usurpado durante la reforma liberal del siglo XIX, mediante diversos mecanismos y artimañas legales y políticas, para destinar grandes proporciones de tierra a los monocultivos de caña, algodón, café y hule. Así, durante la reforma liberal se buscó aniquilar las tierras comunales y se implementó el censo enfitéutico, que ofrecía y otorgaba tierras temporalmente a cambio de un pago anual, lo que permitió que grandes extensiones fueran recuperadas por las municipalidades para luego darlas en arrendamiento. Sin embargo, persistieron también las autoridades ancestrales para el manejo de la tierra, que rigieron el uso de la tierra comunal; en ellas las familias tienen títulos, lo que eleva el carácter estratégico de este tipo de tierras (Winkler, 2014).

Por su parte, Silvel Elías enfatiza el potencial del sentido comunitario K´iche´s en la gestión de los bosques y los recursos naturales en el altiplano del Occidente del país; señala que en el altiplano se combinan formas prehispánicas, coloniales y contemporáneas de tenencia de la tierra. En dicha región, la historia de los pueblos estaría relacionada con la tenencia comunal debido a que los *calpullis*[7], o tierras de los linajes

[7] El *calpulli*, un término de origen nahualt, era la unidad básica de organización local y comunitaria, basada en las relaciones familiares. Era la instancia encargada de recolectar y pagar los tributos ante el gobierno superior (Chinamit o Ciudad Estado). Estas entidades velaban por la autosuficiencia en la producción de alimentos y en la distribución de los derechos de uso de las tierras, bosques y aguas. Su forma organizativa estaba basada en la propiedad comunal de la tierra y en el poder que tenían los consejos de ancianos en el gobierno comunitario.

confederados de la época prehispánica, siguieron funcionando durante gran parte del periodo colonial y constituyen la base de los actuales territorios indígenas —algunos de los cuales fueron favorecidos con títulos reales, que prolongaron la vigencia y el control de la tierra de forma comunal—. Y, sin embargo, durante la reforma liberal, muchas comunidades se vieron forzadas a vender parte de sus tierras a ladinos, otras fueron despojadas luego de largos procesos jurídicos y otras se vieron obligadas a traspasar sus derechos a las municipalidades (Elías, Larson & Mendoza, 2009).

En general, en Guatemala las estrategias de despojo de tierras fueron similares, aunque con distintas intensidades, procesos de colonización y mecanismos. En la actualidad, gran parte del territorio, otrora de los pueblos indígenas precoloniales (Tzutujiles, K´iche´s, Kaqchikeles), está cubierto de caña de azúcar y cada vez menos utilizada para arrendarla a los pueblos indígenas para sembrar su maíz.

Un diagnóstico realizado por el Grupo Promotor de Tierras Comunales clasifica varios tipos de tierras colectivas (ver cuadro siguiente). El estudio muestra que en Guatemala hay 1213 casos de tenencia comunal de la tierra, con una extensión de 1 577 129 hectáreas[8]. Estas tierras se distribuyen de manera diferenciada en los distintos departamentos del país, lo que muestra grandes diferencias en el número de posesiones comunales, así como en la extensión promedio en los diversos departamentos.

[8] Según el mismo estudio, las tierras comunales representan el 46% de los casos encontrados y tienen el 33% de la superficie; las tierras municipales representan el 33% de los casos y tienen 23% de tierras; las cooperativas corresponden al 7% y tiene el 10% de las tierras; las concesiones comunitarias son el 1% con el 25% de la superficie; los patrimonios agrarios colectivos son el 4% de los casos y tienen 3% de tierras; los usufructos colectivos son el 3% y tienen el 3% de las tierras (Elías, 2009).

Cuadro 1. Tipología de tierras comunales en Guatemala

Forma de tenencia y acceso	Características
Tierras comunales	Tierras en propiedad, administración y control de las poblaciones indígenas; la mayoría son de origen ancestral, pero recientemente en regiones colonizadas por poblaciones indígenas, adquieren rasgos antiguos y contemporáneos. Otras fueron adquiridas por las comunidades y son respaldadas mediante cédula real.
Tierras municipales	Se trata de tierras comunales o ejidos que fueron otorgados a los pueblos de indios, pero fueron inscritas a nombre de la municipalidad y de las comunidades. Existen en la actualidad y son motivo de severas disputas.
Tierras de las parcialidades	Son propiedades determinadas en función de las relaciones de parentesco entre comunitarios y autoridades, que les dieron el poder de administrarlas, son prevalecientes en Totonicapán y Quetzaltenango. Fueron reclamadas por líderes a las autoridades coloniales.
Tierras en cooperativas	Tierras que son administradas por cooperativas, pero tienen el mérito de gestionar y administrar las tierras con enfoque colectivo.
Concesiones comunitarias	Sistema de administración de la tierra mediante una concesión temporal, pero que permite que las comunidades administren, protejan y garanticen el bueno uso de la tierra.
Patrimonios agrarios y empresas colectivas	Mecanismos de acceso a la tierra en el marco de la reforma y transformación agraria implementada por el Estado de Guatemala en 1960 a 1989. Se caracterizan por la propiedad familiar y comunal, la asignación de espacios comunes y reglamentos que las rigen.
Tierras nacionales en usufructo colectivo	Son tierras regularmente bajo reserva en cogestión con las comunidades que las habitan; se establecen procesos, principios y reglamentos que buscan la protección de la flora y fauna.

Fuente: Diagnóstico de conservación y manejo de recursos naturales en tierras comunales. Elías, 2009.

Tabla 1. Número y superficie de tierras comunales en Guatemala (2008)

Departamento	Número de casos	Hectáreas	Ha/caso
Total	**1213**	**1 577 129**	**1300.2**
Alta Verapaz	136	159 521	1172.9
San Marcos	134	11 026	82.3
Huehuetenango	127	65 630	516.8
Chiquimula	102	27 237	267.0
Quetzaltenango	86	26 329	306.2
Quiché	82	205 819	2510.0
Totonicapán	77	47 084	611.5
Baja Verapaz	57	99 603	1747.4
Sacatepéquez	57	3048	53.5
Izabal	48	264 230	5504.8
Chimaltenango	46	7373	160.3
Guatemala	42	1642	39.1
El Petén	38	512 276	13480.9
Sololá	38	4552	119.8
Zacapa	29	6358	219.2
Jutiapa	28	65 351	2334.0
El Progreso	20	3781	189.1
Jalapa	18	43 940	2441.1
Santa Rosa	18	7575	420.8
Retalhuleu	14	8110	579.3
Escuintla	12	5619	468.3
Suchitepéquez	4	1025	256.3

Fuente: Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales. Elías 2009.

En 2005, la Ley del Registro de Información Catastral reconoció las tierras comunales en la legislación nacional por primera vez. La ley estipula que las tierras comunales «son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal» (art. 23, decreto ley 41-2005). Sin embargo, hasta octubre de 2013 no se ha logrado ninguna declaratoria de tierra comunal y, por el contrario, las actividades del RIC llevan a la atomización e individualización de tierras de comunidades indígenas y muy pocas tierras comunitarias han logrado su inscripción sin individualizarse (Alonso, 2014).

En los últimos años, en las comunidades y organizaciones indígenas y campesinas surgen nuevas estrategias para garantizar la gobernanza comunal de la tierra mediante el reconocimiento comunal ante las municipalidades. Amparadas en la Constitución Política de la República de Guatemala y el Convenio 169 de la OIT, las comunidades están promoviendo el reconocimiento de sus formas propias de organización en un libro especial en las municipalidades. En dicho libro se inscriben las comunidades indígenas, con sus propias estructuras organizativas, sus liderazgos, reglamentos y formas de administrar su territorio. Una vez reconocida la autoridad y comunidad indígena se instituye una nueva forma de organización comunitaria, cuyas cabezas son el Yuwa´cho´ch y la Na'n´cho´ch instituidas en tanto autoridades tradicionales de las comunidades.

Sin embargo, como parte de tendencias globales, la presión por la tierra se ha incrementado en empresas multinacionales y Estados; además, los emporios nacionales y poderes oligárquicos tienen interés estratégico en controlar la tierra para producir monocultivos o alimentos. En Guatemala, entre 2003 y 2013, el cambio en el uso de la tierra ha generado que, por primera vez en la historia agraria del país,

la mayor cantidad de tierra esté orientada a la producción de monocultivos de caña de azúcar, palma africana, hule, teca, banano, café y cardamomo. En dicho periodo, 527 000 hectáreas anteriormente sembradas de maíz, frijol y arroz, en zonas del norte y la costa del país, se orientaron a los monocultivos. Con ello, la tierra dedicada a los monocultivos asciende a 1 033 000 hectáreas y la destinada a la producción de alimentos alcanza hasta 890 000 hectáreas.

Particularmente crítico es el incremento en el cultivo de la palma aceitera, que presenta el crecimiento más acelerado en los últimos diez años, al pasar de 31 000 hectáreas en 2003 a 115 000 hectáreas en 2013; un incremento del 271% realizado principalmente en territorio Q´eqchi´, en los departamentos de El Petén, (Sayaxché[9]), Alta Verapaz (Valle del Polochic, Chisec, Fray Bartolomé de las Casas, Raxruhá), Izabal (El Estor) y El Quiché (Ixcán). En la mayor parte de los casos, la expansión se ha producido sobre tierras que fueron adjudicadas a las familias en los años de transformación agraria, con títulos colectivos y con la obligación de no cederlas, arrendarlas o venderlas. El 29% de la superficie establecida con palma en Guatemala en 2010 se dedicaba en el año 2000 al cultivo de granos básicos, el 20% eran bosques tropicales y el 1%, humedales (Alonso Fradejas, Caal & Chinchilla, 2011).

[9] Las empresas palmeras son las siguientes: La Reforestadora de Palma S.A. (REPSA), Tikindustrias S.A., La Empresa Nacional Agroindustrial S.A. (NAISA) y la Empresa Palmas del Ixcán, todas ubicadas en las comunidades del municipio de Sayaxché, El Petén.

2. Tierras en territorio Quechi: la disputa entre el modelo agroexportador y la agricultura indígena campesina

La Franja Transversal del Norte —como se conoce la región comprendida en Alta Verapaz por los municipios de Chisec, Raxruhá, Chahal, Fray Bartolomé de las Casas, San Pedro Carchá y parte de Cobán— condensa la historia reciente del país. Del abandono secular hasta mediados de la década de 1960 y la apropiación de tierras por cúpulas militares, pasó a un proceso de colonización implementado por el Instituto de Transformación Agraria (INTA), y optó por ampliar la frontera agrícola en una región selvática al margen de la cobertura institucional carreteras y servicios.

Desde 1996, la pacificación de la zona inició un proceso de reasentamiento, retorno de refugiados y de nuevas apuestas de miles de familias campesinas q´eqchi´ por hacerse de tierra para mejorar la economía familiar campesina. El asfaltado de la carretera que conduce de Cobán hasta Chisec, y que posteriormente se fue extendiendo hasta Raxruhá, Fray Bartolomé y Chahal, facilitó la penetración y ampliación del mercado. Sin embargo, ninguna otra situación afectó tanto la dinámica de dicha región como la penetración y expansión acelerada de la palma africana que, desde el año 2000, concentra y acapara la tierra vía compra, arrendamiento, alianzas con grandes terratenientes, coproducción y concentración de parcelas campesinas (Alonso, 2014). La expansión de la palma africana en la región se intensificó en los últimos cinco años. De acuerdo con estimaciones de la Alcaldía de Raxruhá, solamente en ese municipio la palma se ha expandido sobre 100 caballerías en 2013, lo que ha ocasionado la quema de la selva y cambiado el uso de la tierra para fines de producción palmera (entrevista al alcalde de Raxruhá, mayo de 2013).

Mapa 1. Zonas del Estudio: Sechaj y Palestina, en Raxruhá

Fuente: http://www.cuevaslosnacimientos.com/images/mapanew.jpg

La principal actividad económica de la región es la agricultura y dentro de los principales cultivos destacan el maíz blanco, los cítricos (naranja y mandarina), el frijol y otros cultivos (OMP Raxruhá, 2010). Pero la región está sufriendo acelerados cambios que afectan las dinámicas agrarias y campesinas, familiares y comerciales de la mayoría de comunidades y municipios de la región, lo que conlleva el desplazamiento de las zonas destinadas a la siembra de maíz, frijol, arroz y una variedad de frutas y hortalizas. En suma, todo ello transforma el paisaje verde de la selva en zonas desoladas, quemadas y sembradas con un solo cultivo.

El abandono de la agricultura como principal fuente de subsistencia provoca cambios en la alimentación. De acuerdo con SEGEPLAN

(OMP Raxruhá, 2010), el 75% de la población de Chisec, consume básicamente cinco productos: pan dulce, tortillas de maíz, frijoles, huevos y tomates; pero ante los cambios recientes, a este patrón se agrega el consumo de azúcar, arroz, pollo y, en menor escala, carne de res. La Oficina Municipal de Planificación reporta el incremento de consumo de aguas gaseosas[10], consomés, sopas instantáneas y *snacks*, principalmente en las microrregiones Chisec Central y Chisec Rural (CMD Chisec, 2010).

La penetración del mercado responde al flujo de capital en los procesos de compraventa de tierras. Diversos testimonios señalan que los campesinos recibieron entre 25 000 a 100 000 quetzales por la venta de parcelas con extensiones entre 20 y 50 manzanas. La mayor parte del dinero recibido se gasta en la compra de lotes en la cabecera municipal y en aparatos electrodomésticos, motocicletas, camas, muebles y vestuario y alimentos, por lo que el dinero recibido se termina en menos de un año[11]. Otros relatos indican que, además de un lote, camas y muebles, guardan una parte en el banco y gastan el resto en «puro licor».

La cabecera municipal de Chisec en 1994 contaba con un mercado, media docena de tiendas, dos comedores, un hotel y la plaza central —la zona urbana es cuadriculada de acuerdo con el trazo que el ejército realizó en la década de 1980—. Actualmente, veinte años después, cuenta con dos bancos, 33 cantinas o bares, tres tiendas de electrodomésticos (Way, Elektra, el Gallo más Gallo), farmacias, ferreterías, café internet, escuela, instituto de educación básica y diversificada, un colegio, seis hoteles, dos gasolineras, medio centenar de tiendas, distribuidoras de materiales de construcción, docenas de comedores, ventas de churrascos, pollo y comida en el parque. Los productos que se venden en el mercado municipal, a excepción de los alimentos,

[10] Es notable observar el incremento de consumo de aguas gaseosas entre las familias de las comunidades y casco urbano, entre niños de 2 a 5 años, jóvenes y adultos.

[11] Testimonio de trabajador de servicios en Chisec, julio de 2013.

son en su mayoría plásticos, ropa, discos piratas y verduras de otras regiones. Cuenta con una terminal de microbuses con destino a Cobán y regreso, una pista aérea, rara vez utilizada, atravesada por la carretera asfaltada. El incremento de la presencia de grandes empresas en la región demuestra la relación entre la llegada de la palma y la penetración de la lógica del mercado.

En la región de las Verapaces, en el norte de Guatemala, el control territorial español no se había desarrollado como en la costa sur y el altiplano, debido a la férrea resistencia q´eqchi´ ante el avance de las fuerzas de la Corona, a las características selváticas y aisladas de los corredores comerciales de la época y a la colonización de los dominicos en una parte importante del territorio. En 1574 se establecieron las primeras reducciones en la región, las cuales sentaron las bases de la actual jurisdicción municipal, pero sin alterar mayormente el anterior régimen de manejo de la tierra durante buena parte del periodo colonial. Se estima que antes del auge de la economía cafetalera, más del 70% de las tierras agrícolas eran controladas por las comunidades indígenas. Sin embargo, como no contaban con títulos formales, la región sería fuertemente afectada durante el régimen liberal (Grandia, 2010).

En la región de las Verapaces, la reforma liberal alcanzó situaciones dramáticas para el pueblo q´eqchi´. Si en 1879 la mayoría de los q´eqchi´s vivían en poblaciones libres, en 1930, el 40% de ellos vivía en haciendas como mozos colonos. La tierra q´eqchi´ pasó a propiedad de colonizadores alemanes, que para 1880 poseían 6666 caballerías. Este proceso implicó despojo y control de las poblaciones indígenas propietarias de la tierra, así como desplazamientos de población hacia las zonas no colonizadas o más inhóspitas.

Durante la era liberal, la estructura agraria nacional estaba conformada por 308 000 fincas de subsistencia o minifundios de hasta siete hectáreas, las cuales constituían el 88,4 % del total de fincas y cubrían solamente el 14,2% del total de tierras y 165 850 fincas menores de 1.4 hectáreas, que abarcaban apenas el 3,2% de la tierra. En el otro

extremo se encontraban 1112 fincas que acaparaban el 48,2% de la tierra; apenas 22 fincas de más de 8960 hectáreas poseían el 13,4% de la superficie total. Un minúsculo y privilegiado círculo de terratenientes (0,32% de todos los propietarios) poseía casi la mitad de todas las tierras cultivables del país (Sandoval, 1999).

Con la revolución de 1944 se reconoce y protege el régimen comunal de propiedad de la tierra y se intenta democratizar su acceso mediante la implementación del decreto 900, Ley de Reforma Agraria, que favoreció a millones de campesinos sin tierra; desafortunadamente solo duró 18 meses. Sin embargo, muchas tierras comunales fueron recuperadas mediante el favorecimiento de dicha reforma que tomó en cuenta los reclamos de cientos de comunidades indígenas.

El derrocamiento de Jacobo Árbenz en 1954 provocó el fracaso de la política revolucionaria basada en la reforma agraria y muchas de las tierras asignadas a campesinos sin tierra fueron devueltas a los antiguos dueños. Se estima que de 765 233 manzanas de tierra expropiadas bajo la reforma agraria, 603 775 fueron devueltas; la United Fruit Company recuperó el 99,6% de las tierras que había perdido (Martínez & Villagrán, 2009).

Mediante la aprobación de la Ley de Transformación Agraria, en 1962, decreto 1951, y la creación del Instituto Nacional de Transformación Agraria, se impulsó una vigorosa política agraria que facilitó acceso a tierras a miles de familias de regiones de la costa sur, oriente y norte del país en las selvas peteneras, en la franja transversal del norte en Alta Verapaz y en la selva del norte de El Quiché (Villatoro, 2014; Grandia, 2010).

A inicios de la década de 1970, miles de familias q´eqchi´s, cansadas de la explotación y de las condiciones de vida miserables en las fincas alemanas, migraron más al norte del departamento en búsqueda de tierras. Luego de años de ocupación de las tierras y permanentes gestiones, fueron reconocidas por el INTA, ya que, en 1970, el 70% de la tierra en esa región era nacional, 25% era privada y 5% comunitaria.

A pesar de los abusos y acaparamientos militares, el INTA[12] adjudicó 500 000 hectáreas en 1978, lo cual benefició a pequeños propietarios (Coy, 2002).

La forma jurídica adecuada para ello se encontró en la copropiedad como un sistema de dotación de tierras en *patrimonio agrario colectivo*, las cuales implicaban una serie de obligaciones para las familias beneficiadas[13]. El título[14] que se les entregó a las familias beneficiadas con tierra en la región norte de Alta Verapaz indicaba claramente la prohibición de vender, ceder o arrendar las tierras. Parte del arreglo entre las familias beneficiadas fue destinar una parte de la superficie a especies maderables, diversidad de árboles, zonas de reserva, áreas destinadas para la rotación del uso de la tierra. Además, la comunidad debía consignar una proporción de tierras exclusivamente de reserva, por acuerdo comunal o por mandato del Ejecutivo; cada finca otorgada en patrimonio agrario colectivo preservaba no menos del 10% de la extensión total.

No obstante, la expansión de palma está provocando acelerados cambios: en 2010, el 29% de la superficie establecida con palma en Guatemala se dedicaba al cultivo de granos básicos, el 20% eran bosques tropicales y el 1%, humedales (GIMBOT, 2014). Ese incremento se ha realizado desde diversos mecanismos, como compra de tierra mediante engaños, presiones y violencias, falsas promesas y discursos de prosperidad; también implica alianzas con grandes terratenientes,

[12] El INTA era la institución pública facultada por el decreto 1551 del Congreso de la República de Guatemala para determinar la formación de sus recursos naturales, demográficos y topográficos para promover el desarrollo futuro y el bienestar de las familias, otorgando una base jurídica que permita la organización empresarial como forma óptima de explotación de la tierra.

[13] Siempre que las condiciones de cada caso concreto lo permitieran, el INTA buscaba que las tierras de sus programas de redistribución y transformación agraria sean entregadas en forma comunitaria, dándose preferencia a empresas campesinas asociativas, cooperativas o asociaciones de campesinos agricultores con personalidad jurídica.

[14] La titulación se refiere, en lo básico, al procedimiento administrativo y legal que otorgó títulos de propiedad a las familias que se asentaron en fincas de la nación.

arrendamiento por 25 años de parcelas y fincas, y la incorporación de los campesinos como proveedores externos[15].

De acuerdo con Alonso Fradejas (2014), una de cada diez familias de las tierras bajas del norte del país perdió sus derechos de tenencia sobre la tierra en la última década. Las tierras acaparadas estaban oficialmente tituladas por el Estado, lo cual tiene un carácter de «despojo legal». Además, si bien el 72% de estas tierras campesinas e indígenas estaban tituladas individualmente, el resto contaba con títulos de carácter colectivo. Claramente, la implementación de una reforma agraria de mercado junto a programas de titulación facilitó el acceso de intereses agroindustriales a la tierra del pueblo Maya-Q´eqchi´. La siguiente gráfica muestra el crecimiento inusitado de la palma africana en Guatemala, la que se ha realizado en tierras recientemente regularizadas en la mayoría de casos.

Lo cierto es que las familias q´eqchi´s, quedaron abandonadas a su suerte luego de la regularización de la tierra y enfrentaron una encrucijada determinada por las dificultades técnicas, la falta de dinero para invertir en diversificar y un permanente hostigamiento de compradores de tierra que inundaron la región desde 1999 e iniciaron una fase de acaparamiento y control en el territorio.

3. Dos respuestas de la agricultura indígena campesina al acaparamiento de tierras

La región constituida por los municipios de Chisec y Raxruhá refleja la estructura bipolar del agro guatemalteco conformado por el modelo de la agroexportación (latifundista) y la agricultura familiar campesina (minifundista).

[15] Es decir, ellos siembran en su propia tierra con sus propios recursos y las grandes empresas les compran la producción exclusivamente, práctica que ya está siendo implementada e involucra el cultivo en tres mil manzanas entre alrededor de 300 campesinos de Chisec e Ixcán (Fradejas, 2014).

La presión del proceso expansivo del monocultivo palmero sobre la agricultura familiar campesina es evidente en la geografía de la región y sus impactos son notorios. La comunidad Candelaria Camposanto, del municipio de Chisec, es un claro ejemplo de la bipolaridad entre palma y agricultura. Organizada en torno al manejo comunitario del ecoturismo, con acceso comunitario de la tierra, distribuida equitativamente entre las familias que la conforman, cuenta con parcelas diversificadas, áreas de reserva y resguardo de bosques y ríos. Al otro lado de la carretera se ubica la finca palmera Chiquibul, un paisaje plano, caluroso, sin selva, en la que se ha instalado un vivero de palma africana que ha generado conflictividad, agresiones y amenazas a los líderes de la comunidad[16].

En Raxruhá la presencia de la palma es más notable que en la cabecera municipal de Chisec y la mancha palmera (amarilla y seca) afecta dinámicas de las familias de agricultores. En la comunidad Machaquilá Setoj, ubicada en las afueras de Raxruhá, se ubica, desde hace quince años, una parcela campesina diversificada y actualmente el arroyo que la irriga se está secando como consecuencia del uso de agua en la finca palmera Canaleño». Según el agricultor, «la palma africana se está chupando toda el agua de debajo de la tierra»[17], lo cual disminuye el rendimiento de sus naranjales, mandarinas, limón, coco y demás cultivos (entrevista a parcelario de Machaquilá, 15 de diciembre de 2014).

[16] La finca palmera es resguardada por hombres armados, vehículos todo terreno y un sistema de vigilancia las 24 horas del día para impedir desde movilizaciones de las comunidades hasta que se tomen fotografías a la región palmera. Durante una gira de grabación de un video documental sobre el turismo comunitario, periodistas de TV Maya fueron amenazados por hombres armados, quienes impidieron la toma de imágenes y fotografías de la expansión de la palma, con arma en mano y, movilizados en un vehículo tipo pick up, se posicionaron atrás del vehículo de los periodistas, los obligaron a bajarse del carro y los amenazaron con que no se hacían responsables de las consecuencias si continuaban con las grabaciones. Ese episodio refleja y reitera las amenazas constantes que elementos de seguridad privada tienen sobre las poblaciones campesinas.

[17] El sistema radicular de las palmas es horizontal y se extiende hasta 20 metros de longitud y tiene una gran capacidad de absorber el agua, de acuerdo con estudios de Instituto de Investigaciones Hidrobiológicas IIH de la Universidad de San Carlos.

El cambio climático se ha acelerado en la zona afectada por la expansión de la palma africana. Comentarios de pobladores de Chisec, Raxruhá y Fray Bartolomé de las Casas confirman de forma generalizada que «desde que las plantaciones de palma llegaron a instalarse en la zona, se siente más calor».

Ante este escenario, comunidades como Faisán II, Rinconcito, Cerro Alto, Zechiná Qemech, Santa Rosa, El Triunfo, Palestina, Getzemaní, Las Papayas, San Luis Chiquito, San Luis Icbolay, Nueva Sinaí, Nacimiento Rubelsanto, 14 comunidades de la Sierra de Chinajá, Mucbilhá 2, Serranía de los Mayas, La Bendición, Montaña Sacté, Nueva Esperanza, Belén, La Caoba, Sesaltul, Chibenzul, y Valle Verde están realizando procesos de regularización de tierras colectivas, amparadas en convenios internacionales, rescatando procesos organizativos y prácticas ancestrales y resistiendo, mediante la diversificación de parcelas, mercados campesinos y procesos de formación a la expansión palmera. Este proceso constituye un ejemplo para otras comunidades que buscan frenar la venta de parcelas o establecer procesos colectivos que impiden tanto la titulación de tierras como la posterior venta, fenómeno que se ha incrementado en los últimos diez años.

Comunidad Sechaj: de la propiedad agraria colectiva a la finca palmera[18]

La comunidad Sechaj está ubicada a 360 km al norte de la ciudad de Guatemala, a 88 de Cobán, 16 km de Chisec y 12 km de Raxruhá y está atravesada por la carretera asfaltada de la Franja Transversal de Norte y por la tubería que drena el petróleo desde Rubelsanto. Su principal actividad económica era la agricultura y la ganadería, pero debido a que las familias empezaron a vender sus terrenos, ahora depende del trabajo en las fincas de palma africana.

[18] Historia reconstruida a partir de la conversación con José María Ical, Luis Antonio, Elías Ical y las familias de la comunidad que nos compartieron su historia.

La comunidad está constituida por 150 familias: 98% q´eqchi´s y 2% entre ladino y pocomchí; está poblada por unas 900 personas (2014). En cuanto a los servicios públicos, cuenta con un centro de convergencia, una escuela primaria fundada informalmente en 1978, dos institutos de educación básica —INEFCO, gestionada por ACDAS e INEB, que el alcalde de Raxruhá introdujo el año pasado—. El servicio de agua proviene de un pozo que comparte con la Comunidad Candelaria Camposanto[19], desde donde es entubada hacia las 150 casas aunque llega solo una o dos veces a la semana. La comunidad cuenta con servicio eléctrico, alumbrado público y la mayoría de casas accede a servicios de cable con antena parabólica. Existen cuatro iglesias: la católica se instaló en 1970, luego fueron inauguradas una iglesia bautista, la iglesia del Nazareno y las asambleas de Dios (2013); aproximadamente 60% de la población (98 familias) asiste a una de las tres corrientes protestantes y 40% son católicos (52 familias). El Santo Patrono es San José, el carpintero, cuya celebración es el 19 de marzo.

Sechaj está asentada en una franja de unos 80 metros de ancho, por 2 kilómetros de distancia, en lotes de 40 metros de ancho, por 50 metros de fondo, asignados durante la creación del núcleo urbano en sitios utilizados para siembras de traspatio (cebollín, frutales, achiote, hierbas, aguacatales, naranjas, aves y algunos cerdos en crecimiento). Los campesinos construyeron sus viviendas originalmente de madera y techo de palma (corozo) y otras han sido construidas con materiales diversos como block, techo de lámina y muy pocas con terrazas de concreto.

La comunidad está organizada en COCODE, integrado por un representante de cada iglesia, un representante de educación, de las mujeres, de los jóvenes; cuenta con oficinas de la Asociación Comunitaria para el Desarrollo Agrícola de Sechaj (ACDAS), organización local que se proyecta hacia varias comunidades vecinas y familias de Sechaj. No cuenta

[19] Candelaria Campo Santo es una comunidad indígena de tierras comunales, que administra un proyecto de turismo comunitario: promover la entrada a las grutas de la Candelaria, a través del río del mismo nombre.

con estructura organizativa para tratar asuntos de tierra, lo cual es un factor determinante en la pérdida de control sobre dicho recurso.

Las primeras familias q´eqchi´s llegaron entre los años 1970 y 1971, procedentes de la Comunidad Secacao, a donde llegaron grupos de ex mozos colonos de la Finca Canaleño, cerca de Raxruhá, quienes se encargaron de difundir la buena noticia, a través de sus redes familiares y comunitarias, de que esa era tierra de la nación. Diez meses después arribaron otras familias provenientes de fincas colindantes de los municipios de Carchá (Shelac) y de la región fronteriza de Lanquín y Cahabón (primeros pueblos fundados por dominicos en Alta Verapaz); en 1974 llegarían nuevas familias. Las familias caminaban entre las montañas y cerros, cruzaban los ríos, sin importan el invierno casi permanente de la región selvática Q´eqchi´ con el afán de obtener tierra y vivir mejor y libremente.

Foto 1. Vivienda de una familia de Sechaj, ubicada en un lote de 40 x 50 metros de ancho y fondo

Álvaro Caballeros

Según cuenta don José María Ical:

> Cuando venían realizando el viaje, prevalecía la solidaridad y un sentido de unidad porque si alguien se iba quedando lo ayudaban, cargaban a los niños, apoyaban a los enfermos, compartían la comida, el agua y todo el grupo se apoyó para hacer realidad sus sueños y luchar juntos por sus esperanzas de vivir mejor, libres del yugo alemán; al paso de cinco días de camino fueron llegando a las cercanías de la finca Sebol, hoy municipio de Fray Bartolomé de las Casas (entrevista 3).

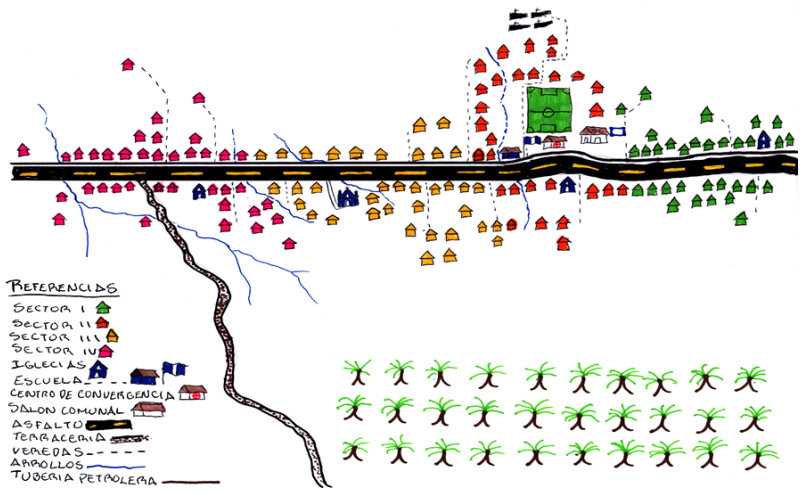
Para la época, iniciaba la incursión del INTA y otras instancias del Estado en la región, en el marco de la implementación de la política agraria de transformación que, simultáneamente a la creación del FYDEP, otorgó miles de hectáreas de tierra a las familias colonizadoras.

Los colonos q´eqchi´ fueron abriendo la brecha, enfrentando la dureza de la vida selvática, lejos de cualquier sistema de comunicación y cualquier tipo de servicio.

Todas las familias que llegaron a colonizar trabajaban en las fincas cafetaleras de los alemanes[20]. La noticia de la disponibilidad de tierras las impulsó a migrar y fundar una comunidad con tierras propias. Los pioneros Pedro Choc y Emilio Caal motivaron a otros: Francisco Chu, Sebastián y Santiago Chocooj, Domingo Choj, provenientes de la finca El Cañaleño, en las afueras del núcleo urbano de Raxruhá. Inicialmente se asentaron treinta familias, pero hacia 1973 llegarían más procedentes de la frontera entre Lanquín con Carchá, de modo que en 1976 se contaban más de cien familias y, a fines de la década, llegaban a 130.

[20] De acuerdo con las entrevistas, los mozos colonos todo el día realizaban trabajos agrícolas de siembra, limpia y cosecha de café, derribando y cargando grandes trozas de madera, limpiando grandes extensiones para la expansión de la siembra, en jornadas de 14 horas. Eran como esclavos y apenas ganaban de 5 a 10 centavos y todo lo que recibían lo debían gastar en las tiendas de la finca, en donde compraban café, azúcar, lona para la ropa y artículos para el hogar (mecanismo colonial conocido como «tiendas de raya», que durante la reforma liberal cobró fuerza en Alta Verapaz).

Gráfico 1. Croquis de la comunidad Sechaj



Elaboración de Luis Antonio Ical, a partir del mapa del Centro de convergencia. El mapa ilustra la presencia y cercanía de la palma africana al casco urbano de la comunidad.

Tras el asentamiento empezaron trámites para legalizar la tierra. Primero se consultó a un abogado Cobán, quien les sugirió elaborar un falso título a nombre de una persona anciana a quien debían presentar como dueño de la tierra, para luego hacer un documento de donación: «el anciano era de la comunidad y había llegado entre el grupo y se puso como dueño de la tierra de 96 caballerías; tres caballerías fueron desmembradas a nombre del Estado como zona de reserva». Poco después, llegó a la localidad el joven padre Antonio de Groot[21],

[21] Padre salesiano, de origen australiano, ha realizado su trabajo en las Verapaces, donde ha ofrecido oportunidades educativas y de capacitación a miles de niños, niñas, adolescentes y jóvenes q´eqchi´s que actualmente se dedican a diversas acciones comunitarias. Es fundador del Centro don Bosco en Carchá, Chamelco y Raxruhá, que otorga oportunidades educativas a 1600 estudiantes. Ha establecido una relación solidaria con las comunidades con las que trabaja y es muy querido por quienes fueron favorecidos con la oportunidad de estudiar.

actual coordinador del centro Don Bosco. Al ver la inutilidad de los papeles falsos para respaldar la propiedad, les sugirió a los pobladores averiguar en el INTA para hacer una solicitud formal ante el Estado. Fue entonces que empezaron la gestión de la regularización de la tierra (1978).

Con la asesoría de un abogado (Leopoldo Díaz, de Chisec) y la venía de los militares, se iniciaron los primeros trámites para la escrituración. Asimismo, se organizó una comisión para las gestiones ante el INTA. Tras cuatro años de trámites, gestiones, viajes a la capital de Guatemala y a la cabecera de Cobán, se logró el título provisional y se fundó la Comunidad Cooperativa Sechaj.

Con el amparo provisional del gobierno de Romeo Lucas, el 17 de setiembre de 1981, a través del INTA, se logró la primera fase de regularización de la finca de 96 caballerías (1965 hectáreas) en beneficio de 131 familias, 120 de ellas con título provisional. El pago total de la finca fue de 36 000 quetzales en cuotas alícuotas de 190 quetzales. Cuando se terminó de pagar se les otorgó un título definitivo de propiedad, ya durante el gobierno de Álvaro Arzú (1998), lo cual garantizaba su propiedad bajo el régimen de patrimonio agrario colectivo. La gestión de la tierra se hizo a través de la figura de cooperativa agrícola. Los parcelarios de Sechaj viven en lotes del reparto original en el diseño del núcleo urbano. Cada familia recibió lotes para construir su vivienda con una extensión de 40 x 50 metros, donde, además de la vivienda, tienen pequeños huertos.

Sin embargo, por los procesos de expansión de los cultivos de palma y el acaparamiento generado, «la tierra se convirtió en papel».

El proceso de venta de tierras tiene como antecedente la división de la comunidad, generada por el desacuerdo respecto al uso de la extensión de reserva de 2.8 caballerías. Debido a problemas entre los parcelarios y a que «cada quien quería tener su propia parcela», se fue perdiendo el sentido de la comunidad (entrevista 1). En 1998, en el marco de un proyecto de desarrollo que buscaba un cambio en las formas de gestión

de la tierra, se terminó por fragmentar la finca en dos organizaciones: la cooperativa Sechaj y la comunidad Sechaj II, con formas de gobierno diferentes. La principal discordancia surgió por diferencias respecto al uso del área reservada, registrada como sitio arqueológico, pero considerada «buena tierra» por los vecinos. Finalmente, dado que la zona arqueológica esa particularmente apta para la producción de maíz, terminó siendo ocupada y repartida entre los campesinos para la siembra de maíz y frijol.

La venta de tierras se inició a nivel particular o familiar a fines de 1998, apenas tres meses después de obtenido el título definitivo de propiedad agraria colectiva. Las compraventas se iniciaron gracias a las argucias de los abogados, quienes registraron las parcelas a nombre de quien portaba la escritura, con lo que se procedió al traspaso «legal» a una serie de finqueros —la mayoría ladinos— que se introdujeron en la comunidad argumentando ser ganaderos. Debido al desconocimiento de los primeros parcelarios, compraron las parcelas a precios muy bajos.

Los supuestos vaqueros, en su mayoría del municipio de Carchá, eran conocedores de la cultura y lengua q´eqchi´ y se ganaron la confianza de los pobladores, a quienes ofrecieron dinero a cambio de las parcelas—algunas ya hipotecadas[22]—, convenciéndolos de que si vendían la tierra, saldrían de la pobreza. Las primeras parcelas —de 24 manzanas— fueron vendidas en 15 000 quetzales (1948 dólares al tipo de cambio actual), luego a 20 000 quetzales (2547 dólares), hasta llegar a 30 000 quetzales (3846 dólares). La mayor parte de las compras fueron en efectivo, además, los finqueros decían a las familias

[22] Debido a la falta de programas de apoyo a la agricultura, a la ausencia de mecanismos de inversión productiva y a la necesidad de hacer producir la tierra por medios familiares, ya con el título de propiedad que el INTA les otorgó, algunas familias, mediante engaños y facilidades por parte de bancos e instituciones financieras locales, fueron inducidas a adquirir préstamos, muchos de los cuales no necesariamente tenían un fin productivo, situación que provocó endeudamientos con intereses impagables, muy propio del sistema financiero guatemalteco.

que «con el ganado tendrían leche, quesos y buena carne todo el año y que no iba a ser dañino para la comunidad». Al poco tiempo, la mayoría de estos ganaderos revendió la tierra a empresas palmeras a precios mucho mayores (350 000 quetzales, aproximadamente 45 454 dólares).

La segunda fase de ventas terminaría por alcanzar hasta el 75% de las tierras de Sechaj. En 2010, los finqueros compradores trataron de cooptar a los líderes de la comunidad, mediante el ofrecimiento de comisiones que iban desde los dos mil quetzales hasta el 5% del valor total de la tierra para quienes lograran convencer a los comunitarios de vender. Así, por diferentes medios fueron comprando las primeras parcelas vendidas; el resto de ellas quedaron encerradas por cultivos de palma o se les vedó el derecho de paso. A doce años de iniciado el proceso, solo queda 15% de tierra destinada a la agricultura familiar (cinco caballerías).

El proceso de siembra de palma africana supuso el reemplazo de la flora de las parcelas (Guamil y Quiché). La expansión de la palma se inició en la parte baja de las tierras peteneras, en Sayaxché, desde donde se «regó» a la zona sur de Chisec, hacia Raxruhá y Fray Bartolomé de las Casas a inicios de 2004; entre 2010 y 2011 llegó a la región Chiquibul, Limón Sur (Palmas del Ixcán) y luego a Raxruhá. Para los próximos años existe el proyecto de construir una planta de aceite en la zona.

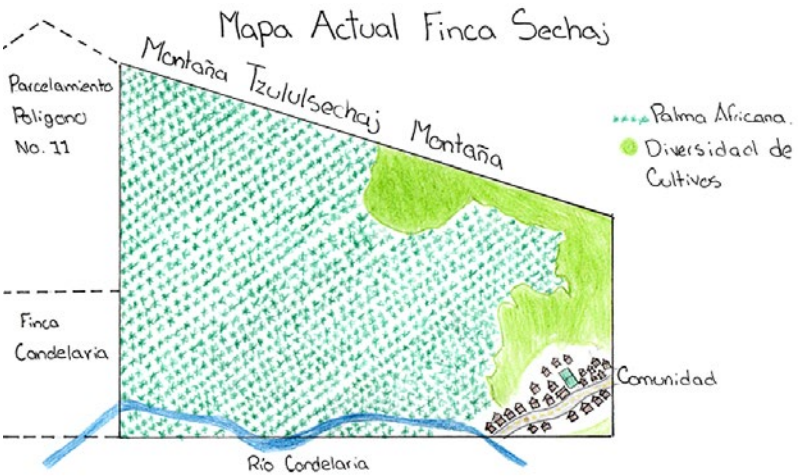
Recientemente, han recibido ofrecimientos por parte de compradores para vender los lotes, especialmente aquellos que están más cercanos a la finca de palma; al parecer el interés radica en que la finca piensa instalar una planta procesadora de palma de aceite.

Entre el 75% y 85% de las 96 caballerías de tierras comunales están siendo utilizadas para la palma africana y la mayoría de familias pasaron de propietarias a arrendatarias, de agricultores a trabajadores de la palma. En suma, la población de la comunidad está arrepentida de haber vendido la tierra.

Foto 2. Sembradíos de palma africana, vistos desde la Comunidad Sechaj II

Álvaro Caballeros

Gráfico 2. Croquis actual de la finca, Sechaj



Elaboración: Ernesto Caballeros a partir del mapa original de la finca Sechaj e información de José María Ical sobre uso de la tierra en la finca y expansión de la palma africana.

Entonces, ¿por qué vendieron la tierra? De los testimonios se desprenden tres tipos de razones combinadas: la dificultad para hacerlas producir —por las propias características de los terrenos y la ausencia de apoyo externo—, las deudas que contrajeron las familias a causa de ello y la presión ejercida desde las empresas palmeras para hacer vender las propiedades de las familias.

Quizá una de las más importantes causas de la venta fue que «la tierra no daba; a pesar de que intentaban hasta con fertilizante era poquito lo que daba, tal vez porque en algunas regiones la tierra era pantanosa». Los campesinos no contaban con la maquinaria y recursos necesarios para hacer producir la tierra. Don Josué, uno de los pioneros en la colonización de Sechaj, se dedicó a sembrar, pero debido a las características de los suelos no obtuvo buenos resultados: «¡intenté sembrar en una parcela, sembré media manzana de pimienta, pero no creció y murió; ¡sembré media manzana de cardamomo, sembré cacao tampoco no creció, también sembré chile tampoco nació, no daba nada!». Por ello «yo pensé venderla porque ahí no produce nada» (entrevista 6). Luego de trabajar diez años, don Nicolás señala que «era difícil que la tierra diera… siempre tenían problemas a la hora de la cosecha».

El segundo factor recurrente para las ventas fue el endeudamiento. Durante varios años, muchos campesinos adquirieron deudas por préstamo con pequeños bancos como Fundación para el Desarrollo Empresarial FUNDEA, Génesis Empresarial, Banrural y otras agencias. Los bancos requerían los títulos como garantía de hipoteca y cuando no era posible pagar las cuotas, los bancos sugerían que vendieran la tierra para saldar las deudas. Las instituciones financieras filtraron información de las familias endeudadas a los intermediarios, quienes la aprovecharon para presionar la venta de parcelas. Las frases que repetían eran «vendé tu tierra, pagás tu deuda, comprás otra tierra, comprás tu carro, jalás gente para las fincas palmeras, hacés negocio, y si vendés a la palma te pagan bastante y salís de pobre». Los prestamistas facilitaron el acaparamiento de tierra.

La tercera razón fue el hostigamiento por diversos medios. Uno de los más comunes era el encierro de parcelas: se adquirían las tierras adyacentes de modo que «si una comunidad no quiere vender y otras ya vendieron y cuentan con carretera comunal, se quedan encerradas entre las que ya vendieron; ante esta situación, los presionaban a que vendieran»; «había algunos que se quedaban en medio de las parcelas que ya se habían comprado y ya nos les daban paso, porque lo que ellos querían es comprarlo todo los amenazaban de ya no permitirle el paso y por eso es que las personas o los parcelarios venden sus parcelas, así comentan unos que han vendido» (entrevista 8). Pero las presiones podían también eran directas, bajo amenaza: «entraron en mi parcela, y me preguntaron: "¿Usted va a vender su tierra?". Les dije que no lo haría. Me dijeron que un día lo vas a vender, de todos modos, no lo vas a disfrutar. Así es como quedaron las cosas» (entrevista 12). Y a estas amenazas se sumaban las presiones de otros parcelarios, quienes también insistían y convencían a otros a vender la tierra.

Finalmente se buscó convencer a los comuneros ofreciéndoles una vida mejor, diciéndoles que tenían el derecho de disfrutar lo que era de ellos y que la agricultura los mantenía en la pobreza: «que para qué pasaban comiendo frijol y maíz toda la vida, si tenían dinero en la tierra, que mejor la vendieran para tener una buena vida», ofreciendo visiones de desarrollo mediante el acceso a bienes materiales urbanos como televisión, aparatos eléctricos, motos, muebles y otros bienes.

Los relatos de la gente respecto a lo que hicieron con el dinero son diversos. Para la mayoría la venta resultó negativa porque vendieron a precios muy bajos y no tuvieron ninguna orientación sobre qué hacer con el dinero, el cual dilapidaron en televisores, camas de esponja, equipos de sonido, celulares, señal de cable, comida industrializada, etcétera. Por ello, afirman que «el dinero se va entre las manos, como el agua» (entrevista 9).

Algunos, sin embargo, procuraron comprar parcelas mucho más pequeñas, fuera de la comunidad, que luego terminarían vendiendo.

Algunas familias mejoraron sus casas con otros materiales (block, ladrillo, piso de granito o torta de cemento) y en menor escala invirtieron en proyectos comerciales o productivos (tiendas, crianza de pollos, ganado, cerdos, etcétera). La venta de tierras afectó a las familias, lo que generó una crisis de abastecimiento de alimentos y combustibles, incrementó la dependencia económica con las fincas palmeras y aceleró procesos de movilidad.

Actualmente la población tiene que arrendar tierras para sembrar maíz y frijol así como para obtener leña para cocinar sus alimentos: «Estamos peor que antes, arrendamos unas manzanas y ya no mucho quieren darnos, nos da vergüenza porque nos dicen ¡antes tenías tu tierra y la vendiste, ahora nos ruegas para sembrar maíz¡»; «Es triste buscar y preguntar sí o no, pagar la cuota de 200 quetzales de alquiler, sacar poco maíz, no tener ni para la leña, después de haber tenido, ahora tenemos las manos vacías» (entrevistas 3 y 4). Antes tenían leña en abundancia, pero ahora tienen que pedir permiso a los caporales para ir a recogerla; pero estos ya se están poniendo de acuerdo y a veces no dejan que saquen leña.

La única opción de trabajo e ingresos en la comunidad es trabajar en la palma. Abundan los relatos sobre la dureza de la vida en estas plantaciones. Los salarios son bajos y se sitúan entre los 50 y 60 quetzales diarios, salvo los domingos, que pagan 85 quetzales. El gasto en alimentos es elevado, por lo que queda poco para las familias. Además, hay poco trabajo para los mayores de 40 años, por la abundancia de fuerza de trabajo joven.

Así pues, la expansión palmera está provocando severos cambios en la geografía, flora y fauna de las regiones de Chisec y Raxruhá. La diversidad que prevalecía entre los lotes se va borrando por las fincas de palma. Algunos pobladores se quejan de los efectos del cambio de uso de la tierra sobre el clima —por el aumento del calor— y por la contaminación del río.

Tierra comunal en Palestina-Chisec: alternativa al acaparamiento

Un mecanismo fundamental para iniciar el proceso ha sido la creación y legalización de la comunidad indígena y la regularización de la tierra como propiedad comunal. A la fecha han sido tituladas con patrimonio comunal treinta comunidades en el municipio de Chisec, siendo algunas Faisán II, Rinconcito, Cerro Alto, Zechiná Qemech, Santa Rosa, El Triunfo, Palestina, Getzemaní, Las Papayas, San Luis Chiquito, San Luis Icbolay, Nueva Sinaí, Nacimiento Rubelsanto, 14 comunidades de la Sierra de Chinajá, Mucbilhá 2, Serranía de los Mayas, La Bendición, Montaña Sacté, Nueva Esperanza, Belén, La Caoba, Sesaltul, Chibenzul y Valle Verde.

La extensión de la tierra comprendida es de 250 caballerías adjudicadas en el área de Sierra Chinajá y 300 caballerías en Tzultahá, Mucbilhá, Sechochoc y Candelaria. Se espera que cada comunidad garantice la producción de alimentos y destine además 10% de sus tierras en calidad de reservas comunitarias, para guardar el bosque (entrevista 13). Los principios y valores de la tierra comunal son respetar, reconocer y guardar los lugares sagrados, valorar la madre tierra, los ríos, los elementos, la entidad regional q´eqchi´ y las autoridades y saberes ancestrales que los antepasados dejaron. Para registrar la comunidad indígena se requiere contar con sus normas comunitarias que prohíban la venta de la tierra y estipulen el respeto a las autoridades ancestrales, la igualdad de derechos de hombres y mujeres y el respeto de las normas comunitarias.

Las autoridades ancestrales ayudan a resolver las dificultades que surgen entre la comunidad, desde problemas entre familias que se separan y venden sus bienes, hasta asuntos referidos a problemas con bancos. Las autoridades plantean alternativas y soluciones de acuerdo con los valores y normas ancestrales y comunales. La figura de la Na´ch´och´ es clave porque en la mayoría de casos «los hombres vendieron la tierra sin consultarle a sus esposas» (entrevista 8).

El registro como comunidad indígena se hace en la municipalidad, previa asamblea general en la que el COCODE nombra al representante o cabecilla de tierra (Yuwá ch´och´: padre tierra y Na´ch´och´: madre tierra), registrando el acuerdo por escrito. Aun cuando el trámite dura varios meses, otorga personalidad jurídica a la comunidad, pues combina el reconocimiento de autoridades ancestrales y el registro municipal. En efecto, la municipalidad lleva un registro del conjunto de comunidades indígenas.

Un ejemplo exitoso de este proceso es la comunidad Palestina, integrada por 27 parcelarios con escritura y 12 familias que solo poseen lote. Tiene una población total de 326 personas, con un promedio de ocho integrantes por familia. Se ubica a siete kilómetros de la carretera asfaltada que conduce hacia Rubelsanto. La geografía de la comunidad es relativamente montañosa, con tierras y rocas de origen kárstico, bastante vegetación y algunas partes planas, especialmente en el núcleo urbano.

La comunidad carece de energía eléctrica, aunque tienen agua de pozo. Cuenta con una escuela, que imparte todos los grados desde primero a sexto primaria. El servicio de salud lo realiza la ONG Talita Kumi, que llega mensualmente. Existen letrinas y fosas sépticas. Toda la población es católica.

La principal actividad es la agricultora. Producen familiarmente maíz, frijol, cardamomo, naranja, café, mandarina, plátanos, bananos, pimienta, zapote, piña, cacao, aguacate, mango, camote, yuca, malanga, chile, hierbas y canela. La producción es para autosubsistencia y venta en alguna de las cuatro tiendas que existen en la comunidad o en el mercado campesino de la cabecera municipal de Chisec. Además, algunas familias crían ganado, cerdos, patos y gallinas criollas para ayudar a la economía familiar.

Cada comunero siembra aproximadamente diez manzanas de las que tiene asignada y deja el resto—cerca de 20 manzanas— como reserva de guatal, bosque y k´che. En la comunidad la transferencia de

tierra se hace de acuerdo con la cantidad de hijos en la familia. Primero se reparte una manzana (de 16 tareas) de las 38 que tiene el padre; los hijos deben trabajarla durante diez años para demostrar que tienen interés, en cuyo caso se les asignan otras manzanas. La parcela asignada inicialmente tiene un poco de cada cultivo; a los diez años se les da un documento de transferencia.

Desde 2009, en las tierras comunales en Chisec y Raxruhá se busca garantizar el acceso a tierra y valorar la producción agrícola como base de la vida. Para evitar que los comuneros sean engañados y vendan la tierra, con el apoyo de APROBASANK, se está fomentando un proceso de titulación comunal de la tierra y sensibilizando sobre el mejor manejo de los recursos naturales. Para ello, se realizan catastros comunitarios, levantamiento de información catastral, mediciones y se fomenta la diversificación de parcelas.

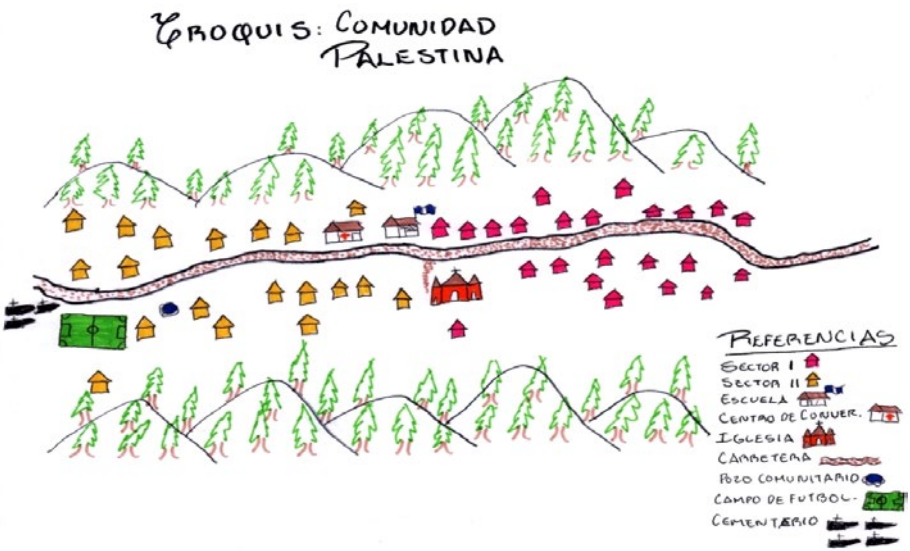
La historia de la comunidad Palestina[23] es similar a la de la mayoría de comunidades que colonizaron la zona de tierras de la nación que administró el INTA. Un grupo de excolonos, luego de dejar las duras condiciones de trabajo de las fincas cafetaleras alemanes, buscaron tierras para sembrar maíz. Guiados por pobladores de Yalchactí encontraron una zona no ocupada: «todo se miraba muy bonito, todo era montañoso, había muchos árboles y diversas clases de animales como tepezcuinte, armadillo venados, loros, guacamayas, pizotes, etcétera» (entrevista grupal Palestina). Inicialmente arribaron doce familias, las que tuvieron que rozar y quemar toda el área donde está hoy en día la comunidad. Luego sembraron milpa, enseguida «limpiamos nuevamente el área para hacer cada quien nuestras casitas; eso duró seis meses y esos meses estuvimos viviendo en el salón». El proceso de instalación y construcción de las primeras casas tardó un año.

[23] A partir de la conversación con Yuwa´cho´ch de la comunidad, don Emilio Acté; el presidente del COCODE, don Francisco Pop, y los directivos Pedro Guarnaj, don Martín Chu y Mariana Baj Pop, quienes nos compartieron los relatos de su historia de la comunidad Palestina.

De las doce familias pioneras solo resistió la mitad, el resto abandonó el lugar. Posteriormente, con el trabajo avanzado, se sumarían otras 21 familias. Eran los peores momentos del conflicto armado interno y la zona era lejana, pues se hacía un día de camino para llegar a Raxruhá, donde llegaba la carretera.

En 1989 se solicitó en el INTA la regularización de la posesión de la comunidad sobre la finca. Como hacían el trámite sin asesoría y debido a las demoras, decidieron ir a la capital para hacer las gestiones. Tardaron doce años para conseguir las escrituras de posesión de la finca. En setiembre de 2004, FONTIERRAS les entregó la escritura pública de la finca 2683, libro 26E, de Alta Verapaz, con una extensión de 22 caballerías con doce manzanas, correspondiendo 32 manzanas por cada familia de las 27 que tenían parcelas en propiedad comunal con titulación familiar.

Gráfico 3. Croquis de la comunidad Palestina



Elaboración: Luis Antonio Ical, sobre la base del mapa de Centro de Convergencia.

Asimismo, FONTIERRAS les entregó un título de propiedad bajo el régimen de patrimonio agrario colectivo. A partir de ello iniciaron el proceso de titulación y administración comunitaria bajo el mecanismo de comunidad indígena campesina; cada familia recibió una copia.

Así pues, establece el título de propiedad que

> Se obligan a constituir gratuitamente las servidumbres que sean necesarias en los predios vecinos ya sean de propiedad de otros adjudicatarios o entidad del Estado cuando ello sea conveniente para el desarrollo de la región, podrán aprovechar los recursos forestales existentes en la finca, previa autorización de licencia de aprovechamiento forestal correspondiente y se obligan a reinvertir en ella por lo menos el 75% de su producto, asimismo a mantener las reservas primarias y secundarias comunales acordadas de mutuo consentimiento en el plan del manejo entre la comunidad y proyecto Tzuultaqá, el que se establecerá como una servidumbre ecológica de manera permanente por los adjudicatarios, el cual es la base del punto resolutivo del Consejo Directivo No. 9-2004 de fecha 3 de febrero 2014, por medio del cual estableció el precio especial de 12 centavos por hectárea, el compromiso de conservación será un requisito indispensable en el fraccionamiento de las escrituras individuales cuando se disuelva la copropiedad, o se vendan, cedan o se donen la propiedad, el propietario o nuevo propietario queda obligado a respetar lo establecido en el plan de manejo. Serán causas para cancelar los derechos 1, el incumplimiento a lo establecido en el presente reglamento, 2 conductas disociadoras entre la comunidad, 3) abandono por más de un año, de la tierra sin justificación 4) no tomar posesión de la fracción o no laborarla. No existirán gravámenes, los adjudicatarios renuncian a reclamar cualquier saldo por pago de tierras, está exentos al pago de impuesto sobre inmuebles por 10 años, la titulación es colectiva[24].

[24] De acuerdo con escritura otorgada a familias beneficiadas con la entrega de tierras. Fontierras, 2004.

Existe en la región una fuerte presión para comprar tierras y destinarlas a cultivos de palma africana. Frente a ello, la comunidad acordó en asamblea no permitir el desmembramiento de la finca, para evitar que las familias con problemas económicos vendan las tierras. La mayoría de familias acordaron que buscarían apoyo con APROBASANK, porque sabían que habían apoyado a la comunidad Candelaria y considerado la titulación comunal una buena experiencia.

Nombraron una delegación para que representara a la comunidad y realizaron una reunión con directivos de APROBASANK, quienes les brindaron su apoyo. Con dicho soporte se formalizaron los trámites ante la municipalidad de Chisec, donde se inscribió a la comunidad, se nombró a los líderes ancestrales y quedó registrada como comunidad indígena en 2008.

Para asegurar la propiedad y la regulación de la propiedad comunal, se acordó en asamblea comunitaria emitir un reglamento. Dicho reglamento se sustenta en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política de Guatemala[25] y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los derechos de los pueblos indígenas. El reglamento de tierras de patrimonio agrario colectivo tiene por objetivo normar lo relacionado con la distribución, adquisición, posesión y explotación de la tierra y el territorio (ríos, bosques, flora y fauna). Se rige por los principios de fomento y respeto de la conservación de la tierra y recursos naturales, armonía y participación interétnica de las comunidades,

[25] Artículo 67.- Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.

Artículo 68.- Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

optimización y aprovechamiento de los recursos naturales, respeto y conservación de los sistemas ancestrales de administración y ejercicio de la autoridad, conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental sobre la base de la cosmovisión de los pueblos indígenas.

El reglamento establece los derechos y obligaciones de los comunitarios respecto al acceso, propiedad, uso y derechos de traspaso a hijos y familia, en situaciones y circunstancias particulares además de una serie de normas comunales:

- Establece la obligatoriedad de hacer producir la tierra de acuerdo con los valores y conocimientos ancestrales.
- Prohíbe la cancelación de deudas sobre la base de la parcela, pues solo se les reconoce el derecho de posesión, no de propiedad.
- No se permite el abandono de la parcela por más de un año ni tampoco la ausencia en los trabajos comunitarios. Las parcelas abandonadas o vacantes no pueden ser asignadas a personas ajenas a la comunidad.
- En caso de migración, la parcela debe seguir trabajándose por algún miembro de la familia. Cuando migra toda la familia existe el derecho de recuperar la tierra siempre que se realice el pago relativo a las mejoras comunitarias.
- Las autoridades comunitarias (Yuwa´cho´ch y Na´ch´och) resuelven las controversias sobre la base del derecho consuetudinario; los delitos mayores son juzgados ante órganos correspondientes de justicia del Estado.
- Las parcelas pueden ser expropiadas en nombre del bien de la comunidad, el parcelario afectado tiene derecho a ser reinstalado en otra parcela.
- Quienes carecen de parcelas pueden vivir en la comunidad siempre y cuando respeten y reconozcan su aporte a la comunidad.

- Las causas injustificadas para la venta de parcelas son: a) enfermedad de algún miembro de la familia, b) deudas o préstamos adquiridos ante bancos o comunitarios, c) el pago de estudios de algún miembro de la familia.
- Las disputas familiares y los problemas entre comunitarios serán resueltos por el Comité de Tierra y discutidos en Asamblea comunitaria.
- Las causas justificadas para cancelar la asignación de tierras son: a) contraer deudas con terceras personas y poner la parcela como garantía de pago, b) por abandono, c) por salida definitiva de parcelario y familia de la comunidad, d) por conductas conflictivas y e) otras causas que la comunidad considere unánimemente.
- Para la adjudicación, entrega y distribución de parcelas el órgano superior es el Comité de Tierra.
- Para acceder a la posesión agraria se requiere ser originarios de la comunidad, estar al día con sus colaboraciones y cumplir con los requisitos establecidos.
- Establece la equidad de género.

El reglamento, fechado el 29 de mayo de 2004, solo puede ser modificado con el aval del 75% de la comunidad.

El Yuwa´cho´ch es la persona responsable de velar por las tierras; observa y establece criterios, mide las parcelas, se encarga de ver qué pasa con la tierra, hace valer el reglamento y establece las sanciones, y reparte la herencia. El actual Yuwa´ch´och fue nombrado en 2009; anteriormente era la persona responsable de la gestión de la tierra. También existe una autoridad femenina, llamada Na´cho´ch´, encargada de atender las necesidades y problemas específicos de las mujeres; además participa en todas las gestiones de la autoridad masculina.

Foto 3. Yuwa´cho´ch de la comunidad Palestina

Álvaro Caballeros

La comunidad Palestina es 100% agrícola y casi nunca emplea productos químicos. La agricultura provee la mayor parte de la alimentación; los pobladores producen granos y hortalizas, y crían gallinas, chuntos, patos, cerdos y, en menor escala, algún ganado. Parte de la producción de maíz es comercializada en los mercados locales. Existe un esfuerzo consciente e intencionado de mantener la agricultura como

base de reproducción social, vinculada a la recuperación de la cultura «ancestral»:

> Cuando siembro hago ceremonia, le doy gracias a la Madre Tierra. Antes de sembrar voy a Tactic a buscar al dios del Maíz, ahí me llevaron mis papás, es su costumbre de cada año; cuando no hacen eso, sienten que no les abundará la cosecha. La ceremonia se hace en el día Toj, si es uno Toj quema una libra de copán, cuando es 8 Toj, son 8 libras de copán. Antes de botar se pide permiso y se pide ayuda a Dios y a los cerros y todo eso, cuando hace la ceremonia, no importa el estado de la luna, sino que caiga Toj. Le piden para que les de las bendiciones. Cuando es la fecha de la cosecha, hace fiesta, hace un gran almuerzo, de kak´ik de chunto, caldo de gallina o alguna comida de cerdo, todos animales de patio de la familia agricultora que los comparte en esas fechas de fiesta (entrevista 8).

Foto 4. Familia campesina de Palestina

Álvaro Caballeros.

El principal ingreso familiar proviene de la agricultura y se invierte en algunos insumos (semillas, machete, limas, tiempo, conocimiento). Algunos productores han logrado generar excedentes suficientes como para adquirir terrenos en fincas fronterizas. Tal como lo indica el agricultor orgulloso de su quehacer «Soy feliz, vivo bien, no compro maíz, no gasto, más bien vendo, tengo pisto, tengo dinero, y miro que otras comunidades venden, porque no quieren trabajar la tierra, aquí se producen muchas cosas, todo gracias a la tierra. Si uno le pide a la tierra y a Dios, siempre da». (entrevista 8).

Aunque experimentan cambios, la mayoría de jóvenes están convencidos de que la agricultura representa una alternativa viable para el futuro, diferente al de aquellas comunidades que vendieron su tierra. La historia de don Ernesto representa el sentido comunitario:

> él llegó, por primera vez en el año 1984, su cuñado sembró milpa, pero como no quiso venir a tapiscar le pidió favor para que fuera, para la fecha los soldados incursionaban y asustaron a su familiar, cuando estaba tapiscando, le contó el COCODE de Yachalqtí y fue donde se enteró que ya había tierra en palestina, fue cuando se integró a la comunidad, un año después que vinieron los primeros. Como ya habían estado un año antes, habló con don Emilio Acté, quien le dijo que debía pagar 300 quetzales y le dijeron «si aguantas te quedás acá y vamos a luchar para obtener la tierra» (entrevista 9).

Le prestaron la cocina de la iglesia durante cinco meses, mientras hizo su casa; y decidió quedarse de una vez, acompañando la lucha. Se tenía que tener hijos, quedarse, trabajar la tierra, cuidarla y ser solidarios. Luego hizo su casa y se quedó en Palestina. Le dieron un lugar y durante seis meses limpió el lote, construyó su casa y se la dejó a su primera esposa, entonces buscó en su actual parcela. Luego se reunieron, lo nombraron como COCODE, fueron al INAB, FONTIERRAS para que les midieran el terreno, pero no recibieron respuesta, entonces fueron a APROBASANK en Candelaria y Mucbilhá y solicitó su apoyo.

De ahí en adelante las cosas fueron mejores para la comunidad, pues lograron el reconocimiento ante la municipalidad como comunidad indígena y viven en paz, alejados, pero mejor que quienes están cerca de todo.

Hay algunos agricultores jóvenes que han probado suerte fuera de la comunidad, trabajando en la palma africana, pero pronto se han dado cuenta de que prefieren la vida segura y cercana a la familia.

4. Elementos de comparación entre los casos de Sechaj y Palestina

Las comunidades Sechaj y Palestina tienen un origen común; se diferencian en el tiempo y la geografía, pero el proceso por el cual accedieron a la tierra es similar y forma parte del denominado proceso de transformación agraria que coincide con la búsqueda el pueblo Q´eqchi´ de mejores alternativas a las condiciones de explotación, marginación y miseria que experimentaron desde 1875, con la concesión de tierras y poblaciones a los «colonizadores» alemanes, que transformaron las montañas de las Verapaces en grandes plantaciones, gracias al trabajo forzado.

El origen de sus poblaciones es también similar, pues en su mayoría proceden de comunidades del municipio de Carchá y Lanquín, aquellas primeras reducciones sobre las que se fundaron los posteriores municipios. Ambas comunidades optaron por buscar mejores horizontes y tuvieron algún tipo de información que les abrió las posibilidades de ocupar lo que les pertenecía, pero que había sido institucionalizado bajo el régimen de tierras de la nación. Las dos tuvieron acceso a tierras de la nación en el marco de la Transformación Agraria impulsada por las dictaduras militares entre los años 1962 y 1989. El proceso de recuperación de la tierra fue similar, mediante ocupación, instalación, conversión de tierras selváticas a agrícolas y la gestión de su propia dinámica de desarrollo comunal (escuelas, centros de salud, caminos, servicios).

Aunque la fundación de Sechaj data de los tres primeros años de la década de 1970, la de Palestina se realizó casi diez años después, pero

ambas lograron obtener el título de propiedad de la tierra bajo la figura legal de patrimonio agrario colectivo. En la primera fue el INTA el que lo cedió y en la segunda fue FONTIERRAS, lo cual refleja los cambios institucionales operados en las últimas dos décadas. Ambas comunidades gestionaron la titulación, así como algunos servicios básicos, como educación y salud. Pero en temas de asistencia técnica para promover la agricultura y vincularla con mercado, ambas estuvieron al margen; es decir, fueron abandonadas a su suerte.

Dada su ubicación, Sechaj ha estado más cerca del proceso de expansión de la palma africana. Debido a sus características geográficas (planicie) y a su relativa cercanía entre dos cabeceras municipales, ha sido mayormente influenciada por la economía de mercado, mientras que Palestina está ubicada entre montañas y alejada de centros urbanos, por lo que las dinámicas comerciales y capitalistas están relativamente lejanas. Sin duda alguna, el factor determinante en el cambio en las condiciones de vida es el referente al acceso y tenencia de tierra, porque el hecho de haber roto el vínculo comunitario, que los tuvo unidos durante más de diez años, junto a otros factores como la presencia de intereses palmeros en la región, marcó un cambio en la ruta de vida, de la cual ya están surgiendo las primeras evidencias.

La comparación entre ambas comunidades en el acceso a la tierra y las formas de gobierno y relaciones intracomunitarias muestra dos itinerarios contrapuestos en relación con la disponibilidad del recurso y la existencia o no de un mecanismo colectivo de regulación.

En Sechaj se accedió a la tierra mediante proceso de titulación bajo patrimonio agrario colectivo de una finca «de la Nación de 99 Caballerías», tres de estas para reserva, a beneficio de 131 familias q´eqchi´s, en dos lotes de 28 y 24 manzanas, 52 manzanas por familia. Sechaj se organizó como cooperativa agrícola, pero fue posteriormente dividida en Sechaj I y Sechaj II. Dicho proceso provocó división entre sus miembros. Las primeras ventas se iniciaron en 1998, a pocos meses de obtener el título definitivo de propiedad de la tierra, primero a supuestos ganaderos

que posteriormente las vendieron a precios mucho mayores. Para 2014, el 75% a 85% de la finca estaba sembrada de palma africana y solo unas diez familias se han negado a vender sus parcelas.

Por su parte, en Palestina se accedió a la tierra también mediante proceso de titulación bajo patrimonio agrario colectivo, de una finca «de la Nación de 22 caballerías con doce manzanas» que benefició a un total de 27 familias, en lotes de 32 manzanas por familia. La comunidad se comprometió a resguardar las reservas primarias y secundarias de la finca. En 2004 obtuvieron la titulación definitiva e iniciaron un proceso de reconocimiento como tierras comunales ante el municipio de Chisec; se desarrollaron acuerdos y compromisos internos para el control de la tierra y se instituyó un comité de tierras y una autoridad ancestral para resolver disputas. La comunidad conserva la totalidad de las tierras tituladas[26].

En lo que respecta a las relaciones intracomunitarias y las formas de organización, la división de Sechaj debilitó los lazos de solidaridad entre los comuneros establecidos en el proceso de ocupación y titulación de la tierra. Puede haber contribuido a ello la división en tres iglesias —la mayor parte de los que conservan la tierra son católicos—. Asimismo, existe una serie de problemas por la presencia de extraños, que roban leña o cosechas. No hay propiamente una organización comunitaria, tampoco tienen trabajos colectivos. Sin embargo, hay un COCODE como órgano de coordinación y existe la Asociación de Desarrollo Agrícola de la Comunidad Sechaj, para el financiamiento de proyectos agrícolas.

En Palestina se han reforzado e incrementado los acuerdos y normas colectivas de organización, utilizando para ello una afirmación de la identidad indígena q´eqchi´. Ello se expresa en la elaboración de un

[26] Hasta la fecha, se han registrado dos casos de familias que intentaron vender la tierra: una que se endeudó por 12 000 quetzales (1558 dólares) con BANRURAL y estuvo a punto de ceder el título de propiedad familiar, pero el Yuwa´cho´ch y la comunidad se enteraron y entre todos juntaron el dinero, pagaron la deuda y evitaron la venta de la parcela.

reglamento que establece una serie de derechos y obligaciones de los comuneros, que establece las condiciones de acceso a la tierra en la comunidad. Manteniendo la organización formal en COCODE, han introducido, de un lado, un comité de tierras encargado de los asuntos de territorio y uso de recursos y dos autoridades ancestrales para conducir la comunidad (Yuwa´cho´ch y Nainchoch), quienes dirigen las reuniones, participan en la toma de decisiones importantes y resuelven disputas internas. Han establecido, además del trabajo comunitario, una serie de rituales asociados a la siembra y cosecha, de acuerdo con el calendario maya. Cabe señalar que se trata de una comunidad relativamente pequeña y que el conjunto de la población es católico.

Es preciso poner de relieve que la política agraria aprobada en noviembre 2014 no toma en cuenta los procedimientos que algunas comunidades indígenas están realizando para la regularización colectiva de sus tierras en la región Q´eqchi´. Es particularmente grave la omisión de la regularización bajo la figura de comunidades indígenas que, inscritas formalmente en las municipalidades, garantizan el respaldo legal y el amparo de los convenios internacionales de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La experiencia de Sechaj forma parte y refleja el proceso simultáneo de acaparamiento y expansión de palma africana que se está realizando en Alta Verapaz, El Petén, Izabal, El Quiché, tendencia que, de acuerdo con los procesos globales, seguirá acentuándose mediante nuevas estrategias de acaparamiento, como arrendamiento de tierras, contratos de producción a parcelarios y cooperativas, además de insistir en la compra de parcelas de las comunidades.

La comunidad Palestina ha consolidado su gobernanza de la tierra comunal, mediante el respeto y cumplimiento de las obligaciones de ser beneficiados con el acceso a la tierra a través de la figura de patrimonio agrario colectivo. No obstante, para garantizar y robustecer el vínculo con la tierra han logrado el reconocimiento como comunidad indígena, situación que eleva las posibilidades de continuar con este mecanismo

de tierra comunal. Asimismo, cuenta con un reglamento que vincula a la comunidad con otras del corredor de protección ecológica e incrementa sus posibilidades para la gestión de su tierra. La comunidad Palestina, relativamente aislada de la infraestructura, carreteras, sin electricidad, agua entubada, con menor acceso a las comodidades del capitalismo, ha demostrado tener más capacidad de gestión local para evitar la venta de la tierra. La estrategia ha sido reconocer y acordar que ninguna familia tiene derecho a ceder, arrendar y mucho menos vender la tierra.

Ambas comunidades tienen estrategias de generación de ingresos totalmente diferenciadas. En Sechaj, la mayoría de hombres jóvenes, ante la falta de tierra familiar, se ven forzados a buscar trabajo en las fincas palmeras, realizando severas tareas en prolongadas jornadas que han transformado su cotidianidad y relación familiar en cuanto a los tiempos, las formas y horarios de tomar los alimentos. En Palestina, la mayoría de familias dependen del trabajo familiar en la agricultura, en la que participan esposo, hijos, hermanas y esposa.

Debido a la relación con la tierra, el futuro para las comunidades es distinto: Sechaj está amenazada por la construcción de una planta de producción de aceite, la cual tendrá severas implicaciones ambientales, ya que persiste el interés de la finca palmera por comprar parcelas y hasta los lotes donde actualmente radican las familias. El gremio palmero está renovando sus estrategias expansivas sobre el territorio que ha iniciado y si no encuentran oposición es probable que se queden con la totalidad de la finca Sechaj. Las familias de Sechaj condenaron a sus hijos y nietos a trabajar en las fincas, migrar a la ciudad y buscar otras estrategias de vida. Por su parte, en Palestina están consolidando la propuesta del vivir bien de la tierra y la agricultura, y están conscientes de la escasez de alimentos, de la dependencia alimentaria nacional y regional, por lo que su estrategia es garantizar lo básico mediante la agricultura y el comercio en el mercado campesino. Tienen planes de reforzar la zona de reserva con la que cuentan y saben de las buenas perspectivas de futuro por su aporte a la conservación de la flora y fauna.

Bibliografía

Aguirre, Alejandro (coord.) (2014). Monitoreo del Presupuesto Nacional con énfasis en: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, Programas Dirigidos al Desarrollo Integral de las Mujeres y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-, Guatemala: ID / CONGCOOP.

Alonso Fradejas, Alberto (2014). Aportes para informe alternativo sobre los DESC. Documento inédito. Guatemala.,

Alonso Fradejas, Alberto, José Luis Caal & Teresita Chinchilla (2011). *Plantaciones aroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatmala del siglo XXI.* Guatemala: IDEAR/CONGCOOP:

Caballeros, Álvaro (2014). *Agricultura familiar campesina, base de la soberanía alimentaria y el buen vivir en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios, IDEAR de la Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP.

Cabezas, Horacio (1993). Los Quichés. En *La Historia general de Guatemala. Desde la conquista hasta 1700. Volumen 2,* Guatemala: Amigos del país, pp. 499-512.

Cambranes, Julio (1992). *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.

CMD Chisec (2010). *Plan de Desarrollo Chisec, Alta Verapaz.* Guatemala: SEGEPLAN/DPT.

Congreso de la República de Guatemala (1972). Ley de Transformación Agraria de la República de Guatemala, 7 de noviembre.

Congreso de la República de Guatemala (2000). Ley del Fondo Nacional de Tierras. Decreto número 24-99.

Dary, Claudia (2003). *Identidades étnicas y tierras comunales en Jalapa*. Guatemala: Instituto de Estudios Interétnicos (IDEI), Universidad de San Carlos de Guatemala.

Elías, Silvel (coord.) (2009). *Diagnóstico de conservación y manejo de recursos naturales en tierras comunales*. Guatemala: Grupo promotor de tierras comunales.

Elías, Silvel, Anne Larson & Juan Mendoza (2009). *Tenencia de la tierra, bosques y medios de vida en el altiplano occidental de Guatemala*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Figueroa, Carlos (1980). *El proletariado rural en el agro guatemalteco*. Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala.

GIMBOT (2014). *Mapa de bosques y uso de la tierra. Mapa de cambios en uso de la tierra 2001-2010*. Guatemala: Grupo interistitucional para el monitoreo de bosques y usos de la tierra.

Grandia, Liza Tz'aptz'ooqeb' (2010). *El despojo recurrente al pueblo q'eqchi'*. Serie Autores invitados 20. Guatemala: AVANCSO.

Instituto Nacional de Estadística (2014). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Guatemala: INE.

Martínez, Juan Carlos & Claudia Villagrán (2009). *Conflicto por el uso de la tierra. Nuevas expresiones de la conflictividad agraria en Guatemala*. Guatemala: URL/INTRAPAZ.

Martínez Peláez, Severo (1978). *La patria del criollo*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Martínez Peláez, Severo (2011). *Motines de indios: La violencia colonial en Centro América y Chiapas*. Guatemala: F y G Editores.

OACNUDH (2014). *Informe Alternativo de Guatemala sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Guatemala: Serviprensa.

OMP Raxhurá (2010). *Plan de desarrollo municipal 2011-2015*. Raxruhá: Municipalidad de Raxruhá.

Palma, Gustavo & Arturo Taracena (2012). *Procesos Agrarios desde el siglo XVII a los acuerdos de paz*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Palma, Gustavo, Arturo Taracena & Eduardo Baumeister (2004). *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas*. Guatemala: PNUD.

Sandoval, Leopoldo (1999). *Breve contexto histórico sobre el tema agrario: Periodo 1944-1996*. Guatemala: FLACSO.

Secretaria de Asuntos Agrarios (2014). *Política agraria de la República de Guatemala*. Guatemala: SAA.

Villatoro, Nery (2014). *Acceso a la tierra: ¿por los caminos del mercado o del Estado? Propuesta para un modelo alternativo de acceso*. Guatemala: IDEAR/CONGCOOP.

Winkler, Katja (2014). *La territorialidad Tzutujil frente a la expansión de la caña de azúcar*. Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales IDEAR/CONGCOOP.

Winkler, Katja & Fernando Alonso (2010). *Presiones territoriales e instituciones indígenas en Totonicapán y Alta Verapaz*. Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales IDEAR/CONGCOOP.

Anexo 1

Tabla de conversión de medidas, Guatemala

1 metro = 3.282 pies
1 metro^2 = 1.43115 varas^2
1 metro^2 = 10.722 pies^2
1 vara^2 = 7.530 pies^2 = 0.699 metros^2
1 acre = 0.40469 hectáreas
1 acre = 0.57912 manzanas
1 hectárea = 2.47104 acres
1 hectárea = 1.43102 manzanas
1 manzana = 1.72677 acres
1 manzana = 0.6988 hectáreas
1 manzana = 10,000 varas^2
1 cuerda = 1,600 varas^2
1 caballería = 111.51 acres
1 caballería = 451,256.54 metros
1 caballería = 45.12 hectáreas
64.5816 manzanas = 539,695.98 yardas^2

Gobierno colectivo de los territorios. Experiencias y desafíos desde las comunidades negras del norte del Cauca, Colombia

Sergio Coronado Delgado
y Eugenia Echeverri Aranzazu
CINEP

Durante las últimas décadas, los cambios constitucionales de varios países de América Latina implicaron una serie de transformaciones que llevaron al reconocimiento jurídico de derechos colectivos sobre tierras y territorios a favor de grupos humanos determinados. Particularmente en Colombia, la Constitución Política de 1991 y su posterior desarrollo normativo incluyeron figuras de reconocimiento de derechos colectivos al territorio en cabeza de comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos. Sin embargo, aunque la inclusión de estas figuras en el cuerpo normativo y la implementación de procedimientos jurídicos orientados al reconocimiento de derechos territoriales a favor de estas comunidades son pasos importantes, no necesariamente han implicado la garantía integral de los derechos territoriales ni la protección y desarrollo de formas colectivas de acceso a las tierras.

Si el marco normativo a favor de las colectividades de afrodescendientes ha sido ampliamente implementado en la cuenca del Pacífico, región donde se han titulado de forma colectiva más de 5 100 000 hectáreas, no se ha aplicado en otras zonas, de manera que muchas otras comunidades

negras que ocupan y habitan territorios ancestrales[1] enfrentan amenazas estructurales y coyunturales que impiden que se consolide un sistema de gobierno colectivo sobre el territorio.

Las conclusiones de este trabajo son básicamente tres. La primera es que el marco normativo que regula los derechos territoriales de las comunidades negras debe implementarse de forma diferenciada en contextos territoriales específicos, para atender tanto a las particularidades propias de los procesos de poblamiento —que implican multiplicidad y superposición de derechos sobre territorios comunes—, como a los desafíos que las comunidades negras de estas regiones enfrentan en relación con la defensa de sus territorios colectivos. La segunda surge de la primera y tiene implicaciones específicas para el campo de las políticas públicas: si un propósito del Estado en relación con la política rural es que las comunidades negras puedan mejorar su gobierno sobre territorios colectivos, las autoridades deben superar una presunta incompatibilidad entre la garantía de derechos sobre las tierras a favor de individuos miembros de la comunidad y la garantía de derechos territoriales a favor de un sujeto colectivo; y ello implica reconocer que la garantía de derechos territoriales es el punto de partida para la protección de sistemas comunitarios de gestión de los bienes comunes. La tercera se desprende del contexto dibujado por las dos anteriores: en la actualidad el desafío mayor que enfrentan las comunidades negras es contar con herramientas suficientes para proteger sus derechos territoriales frente a las amenazas que enfrentan, tanto estructurales, como coyunturales.

Para comprender mejor la situación descrita hemos realizado un estudio de caso en dos consejos comunitarios de comunidades negras ubicadas en la zona norte del departamento del Cauca, una de las regiones con mayor población afrodescendiente del país, y en donde la implementación del marco normativo en relación con los derechos

[1] El concepto de territorio ancestral será explicado a profundidad en el apartado 2 de este artículo.

territoriales de las comunidades negras ha sido marginal en comparación con la cuenca del Pacífico.

Este texto se compone de cuatro partes. En primer lugar, presentamos el marco normativo que regula los derechos territoriales y del gobierno de los bienes comunes de las comunidades negras en el país y esbozamos un balance de su implementación, con énfasis en la región del estudio. En segundo lugar, identificamos el proceso histórico de poblamiento de las comunidades negras en la región de estudio, haciendo énfasis en las amenazas —históricas y coyunturales— que enfrentan los procesos de gobierno común de la tierra en esta zona. En tercer lugar, realizamos un análisis de los desafíos del gobierno colectivo de la tierra para estas comunidades; para ello, utilizamos algunos elementos del debate teórico sobre recursos de uso común, así como los datos y análisis reconstruidos en el trabajo de campo. En esta sección hacemos particular referencia a las normas de derecho propio que regulan su acceso y control comunitario. Por último, proponemos algunas alternativas de implementación de la política pública para el reconocimiento y ejercicio de los derechos territoriales de las comunidades negras del norte del Cauca.

1. El marco normativo de protección de derechos territoriales de las comunidades negras

Según el último censo, en 2005 había aproximadamente cuarenta y un millones de personas en Colombia y de ellos, el 20% —es decir, cerca de 8 500 000 personas— se reconocieron como afrodescendientes (Pinilla & Hernández, s.f.). La Constitución de 1991 incluyó dentro de su marco normativo un catálogo de derechos favorables al reconocimiento y garantía de derechos especiales a favor de estas comunidades. En el caso particular de las comunidades negras, este momento fue fundamental, ya que por primera vez fueron reconocidos como sujetos colectivos garantes de una variedad de derechos particulares.

Además de los derechos reconocidos por la Constitución Política para la población colombiana en tanto iguales[2], el artículo transitorio 55, y más adelante la ley 70 de 1993, recogieron los derechos relacionados con el territorios para las comunidades negras. Cabe señalar que los cambios en la Constitución Política de 1991, desde los que surge más adelante la ley 70 de 1993, son logros de las movilizaciones que los grupos sociales de las décadas de 1980 y 1990, que reivindicaban un conjunto de derechos que buscaban resarcir la discriminación histórica de los grupos menos favorecidos, indígenas, campesinos y afrodescendientes.

Dicha perspectiva introdujo una nueva forma de comprender los derechos, ya no exclusivamente desde el carácter individual sino también desde lo colectivo. De igual manera, este marco promovió el reconocimiento de la compleja relación que se construye entre las comunidades negras y su territorio, entendiendo este último como el espacio desde el cual se desarrolla la cultura y no únicamente como un bien susceptible de apropiación. Teniendo en cuenta que desde la garantía del derecho al territorio se desprendían el cumplimiento de otros derechos sociales, este último se definió como derecho fundamental estrechamente ligado con el derecho a la vida[3].

Bajo estos parámetros, la comunidad negra fue definida como el «conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y

[2] Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

[3] Estas relaciones de conexidad han sido ampliamente reconocidas por la Corte Constitucional, órgano que ha señalado en múltiples sentencias la relación entre el derecho a la vida y al territorio para los grupos étnicos al sugerir que «El derecho al territorio por pare de los grupos étnicos representa la base material para su supervivencia y el desarrollo de sus culturas» (Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998).

conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos»; y la ocupación colectiva, en tanto figura de organización y propiedad de la tierra, «como el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción» (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Para este tiempo, el reconocimiento étnico del país estaba enfocado casi en su totalidad hacia las comunidades indígenas. Este tipo de enfoques fomentaban la invisibilización de las comunidades negras, no solo como grupos étnicos sino también como pueblos con derechos ancestrales sobre los territorios que desde siglos venían ocupando en diferentes zonas del país. Después de la abolición de la esclavitud en 1851, la legislación favoreció y priorizó principalmente los intereses de la población blanca y mestiza, así como una serie de procesos de explotación de las tierras. En el periodo, las comunidades negras fueron las más desfavorecidas y relegadas; si las colectividades indígenas contaban con diferentes salvaguardas heredadas desde la Colonia, las comunidades negras no tenían ningún tipo de soporte legal que respaldara su presencia y posesión de las tierras que habitaban.

El primer reconocimiento jurídico de derechos a favor de las tierras colectivas habitadas por las comunidades negras se dio recién a través de la ley 31 de 1967, en la que se aprobó el convenio 107, que exigía el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva o individual de las poblaciones indígenas y tribales sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas (Betancur & Coronado, 2012).

Este convenio fue la base de la normatividad sobre los territorios de comunidades negras hasta 1991, cuando la Constitución Política —a través del artículo transitorio 55— dio pie a la ley 70 de 1993. Los decretos reglamentarios de dicha ley crearon un nuevo marco jurídico en torno a los derechos territoriales de las comunidades negras. Este marco se apoya en otras normativas internacionales, en donde Colombia ratifica el Pacto Internacional de los Derechos Económicos,

Sociales y Culturales que consagra el derecho de libre determinación de los pueblos y el Convenio 169 de la OIT. Este conjunto de normativas define los deberes del Estado para el cumplimiento de los derechos de las comunidades negras. En este panorama legal se han estipulado las instituciones y competencias, así como las responsabilidades y derechos de estas comunidades para la conservación y defensa de sus territorios.

La base de este conjunto de normas relacionadas con el territorio está en el reconocimiento del carácter colectivo de los derechos. Estos se refieren a los individuos en tanto parte de los grupos étnicos, y busca respetar y proteger aquellos aspectos que los afectan como colectividad. La forma de propiedad que se defiende en este caso es la titulación colectiva denominada propiamente como «Tierra de las Comunidades Negras», es decir, territorios que las comunidades han ocupado y en donde han desarrollado sus prácticas tradicionales de producción. En cada comunidad, el territorio colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Únicamente podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar por las causas que el reglamento interno defina; sin embargo, solo tendrán derecho de ocupación o adquisición de estas otros miembros de la comunidad y, en su defecto, otro miembro del grupo étnico. Con esta norma se busca preservar la integridad cultural de las comunidades negras.

El objeto de la ley 70 de 1993 es:

> reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva... establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (Congreso de la República de Colombia, 1993).

De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta norma se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

En el caso de que una comunidad quisiera contar con un título colectivo está en la obligación de formar y registrar un consejo comunitario el cual, a través de una asamblea general y una junta, actúa como persona jurídica y es quien ejerce la máxima autoridad de administración interna[4] de acuerdo con los mandatos constitucionales y los que sean asignados por el sistema de derecho propio de cada comunidad. Al solicitar una titulación, el consejo comunitario debe adjuntar la descripción física del territorio, antecedentes etnohistóricos, descripción demográfica del territorio, y una descripción de las prácticas tradicionales de producción. Una vez radicada la solicitud, el gerente regional respectivo debe organizar una visita a la comunidad para confirmar la información y levantar un acta.

Además de la responsabilidad en los trámites legales, el consejo comunitario debe tomar las decisiones pertinentes respecto al territorio; administrar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la identidad cultural y el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

Asimismo, el consejo comunitario es responsable de la construcción y socialización del reglamento interno. Este último sirve como una herramienta para expresar las perspectivas y las necesidades de la comunidad.

[4] El registro del consejo comunitario se hace enviando las actas de elección de la Junta del Consejo Comunitario a la alcaldía municipal donde se encuentre la mayor parte de su territorio. La alcaldía enviará copia de las actas a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales involucradas y a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

Siguiendo el postulado de autogobierno y autonomía, las comunidades negras deben construir un reglamento que incluya los aspectos de gobernabilidad, autonomía y administración del territorio de tal forma que este sea común para todo aquel que hace parte del territorio. El reglamento se enfoca en los principales aspectos sociales, culturales, económicos y políticos de la comunidad en los que se definen propósitos de la organización comunitaria de acuerdo con sus prioridades, hasta los límites del territorio y sus usos (zonas agrícolas, forestales, mineras y de recursos hidrobiológicos). Igualmente, estos tienen la potestad de acudir a normas de derecho propio para definir las reglas de acceso y uso de las tierras al interior del consejo.

La implementación de este marco normativo general ha supuesto una serie de problemas y limitaciones. Aunque la ley 70 de 1993 señaló que los consejos comunitarios son las figuras que representan la organización política de las comunidades negras ante el Estado, no reconoce los diversos tipos de organización de carácter social y político que las comunidades negras han conformado a lo largo de su historia. En aquellas regiones en las cuales la ley 70 no se ha implementado con el mismo rigor que en la cuenca del Pacífico, muchas comunidades negras se han organizado de manera diferente, y los consejos comunitarios que se han conformado en estas áreas —como en el Norte del Cauca— comparten la representación política con distintas organizaciones de tipo comunal, ambiental, social, o juvenil, entre otras. Así, en el mejor de los casos, los consejos comunitarios han sido una transformación de alguna o varias de estas.

Otra limitación importante es la falta de dominio sobre una serie de espacios que no son objeto de adjudicación colectiva: el subsuelo, las tierras privadas, los resguardos indígenas, los parques naturales y los recursos no renovables. Según el marco constitucional colombiano, el subsuelo y sus recursos minerales pertenecen al Estado y es el gobierno central el que cuenta con la potestad para orientar la política minera en relación con la exploración, concesiones y explotación. En cuanto a los

demás recursos naturales —como bosques y suelos—, la comunidad tiene la obligación de cumplir con la responsabilidad social y ecológica de estos.

En el caso específico de las zonas de interés minero que se encuentren en una zona definida como territorio colectivo, la actividad extractiva debe realizarse bajo condiciones técnicas especiales —que implican protección y participación— para preservar las características culturales y económicas de las comunidades negras. Estas zonas podrán ser identificadas por la autoridad minera o a petición de la comunidad. Las comunidades negras que habiten estos territorios cuentan con el derecho de prelación para desarrollar actividades de exploración o explotación de los recursos; sin embargo, para poder llevar a cabo estas actividades debe contar con las licencias pertinentes.

Tanto para el desarrollo de algún proyecto de gran impacto o, en general, para cualquier tema que afecte a las comunidades, el Convenio 169 plantea que estas deben ser consultadas en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que las afectan. Esta participación, dice el convenio, debe desarrollarse de manera informada, previa y libre bajo el principio de la buena fe y de la representatividad[5]. En este sentido, el artículo 18 del convenio hace alusión a la obligación del Estado de proteger y evitar que terceros realicen intervenciones o intrusiones no autorizadas en los territorios de los pueblos afrodescendientes.

En términos generales, los derechos territoriales permiten el desarrollo de dos contenidos fundamentales: la autonomía y el autogobierno. La primera reconoce la capacidad de las comunidades negras para tomar decisiones libres en torno a sus modelos de vida a nivel social, cultural, político y económico. Igualmente define la exclusión de actores externos en los asuntos internos y defiende el consentimiento como medio de interacción entre estos y la comunidad. El segundo contenido

[5] El principio de representatividad busca que las personas que participen en nombre de las comunidades sean verdaderamente representativas de esos pueblos de lo contrario las consultas no cumplirían con los requisitos del Convenio.

responde al derecho y a la capacidad de las comunidades para organizarse políticamente de acuerdo con sus prácticas y costumbres, como mediante el consejo comunitario.

Es necesario resaltar que estos dos aspectos y todos los derechos consagrados a partir de esta postura no conllevan al desconocimiento de la soberanía del Estado y de la Constitución Política como norma de normas. Por el contrario, una figura organizativa como el consejo comunitario existe precisamente para ser el interlocutor y canal de comunicación entre las comunidades negras y el Estado.

A pesar de que han pasado veinte años de la entrada en vigencia de la ley 70, cuarenta años del primer reconocimiento legal de las tierras colectivas, y aun con los avances del marco normativo, este no se ha traducido en una garantía integral de estos para aquellas comunidades que todavía están a la espera de sus títulos de propiedad. La gran mayoría de los consejos comunitarios que se encuentran por fuera de la cuenca del Pacífico y que habitan territorios ancestrales no cuentan aún con un instrumento jurídico que garantice sus derechos sobre las tierras que ocupan.

El concepto de territorio ancestral puede comprenderse desde diferentes perspectivas. Desde un punto de vista histórico, los procesos de poblamiento de las comunidades negras en diferentes regiones del país se configuraron en los siglos XVI y XVII. Para el caso específico del norte del Cauca, el proceso de construcción territorial comenzó con el poblamiento que puede ubicarse hacia mediados del siglo XVII (Ararat y otros, 2013), así que para este caso la ancestralidad está vinculada a un proceso histórico de larga duración. Desde el punto de vista jurídico, todos los territorios habitados por las comunidades negras en los que desarrollan sus prácticas tradicionales de producción pueden ser comprendidos como territorios ancestrales. La jurisprudencia constitucional ha señalado que los derechos territoriales de las comunidades negras deben ser protegidos independientemente de que exista un título colectivo o no y para ello ha hecho uso de la categoría de territorio ancestral.

Dicho en otras palabras, el territorio que habita y produce una comunidad negra es ancestral independientemente de que exista un título colectivo. Dicha interpretación es favorable al concepto de territorio ancestral que ha emergido de los movimientos sociales, ya que la reivindicación del carácter ancestral de las tierras tradicionales surge también desde las demandas de estos, quienes reclamaron el reconocimiento de derechos sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, o de procesos de territorialización y de uso común de los recursos naturales que han emergido de los conflictos con otros actores, y que traen como resultado la delimitación de territorios (Almeida, 2011).

Las disputas territoriales de diferentes actores armados, los intereses económicos nacionales, la minería, entre otros, hacen parte del catálogo de conflictos en los cuales se sitúa la reivindicación sobre los territorios ancestrales de las comunidades negras del norte del Cauca. Las disputas territoriales que enfrentan explican tanto el propósito de los consejos comunitarios como autoridades para gobernar su territorio, como la tensión permanente que enfrentan debido a las amenazas que hay sobre este ejercicio. A continuación, profundizaremos en la situación de estas comunidades.

2. Poblamiento y territorialización de comunidades negras en el norte del Cauca

Han pasado más de veinte años desde la entrada en vigencia de la ley 70 de 1993 y, según datos preliminares del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, en la costa caribe y en el norte del Cauca se pueden identificar más de cuarenta comunidades negras que aún no cuentan con títulos colectivos que salvaguarden sus derechos sobre el uso, ocupación y tenencia del territorio ancestral (Betancur & Coronado, 2012).

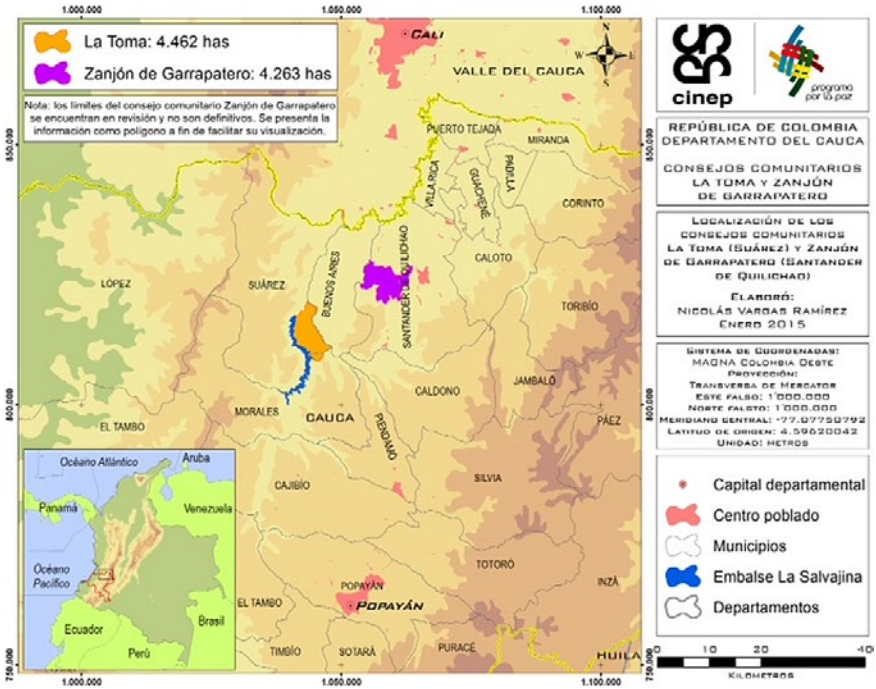
Para el caso del departamento del norte del Cauca, el impulso que las élites regionales y el gobierno nacional han dado a la agroindustria cañera supone una limitación para el reconocimiento jurídico

de derechos territoriales a favor de las comunidades negras, pues su consolidación implica la concentración de amplias extensiones de tierras. Además del proceso de concentración de la propiedad de la tierra a favor del monocultivo de la caña, las comunidades negras de la región enfrentan distintas amenazas y conflictos en el ejercicio y reconocimiento de sus derechos territoriales, entre ellos el acaparamiento de tierras de pequeños propietarios a favor de la gran propiedad, procesos de control territorial por parte de los actores armados y del narcotráfico; construcción de grandes obras de infraestructura y recientemente el incremento de áreas tituladas para la extracción minera y el incremento sostenido de la minería ilegal[6].

Los consejos comunitarios de comunidades negras en el norte del Cauca analizados en este trabajo comparten una serie de características, pero se enfrentan a amenazas diferentes. Aunque ambos consejos comunitarios responden a un proceso de constitución reciente —de finales de la primera década del 2000— sus procesos organizativos son anteriores a esta fecha y muchos de ellos estuvieron vinculados a luchas y resistencias ancestrales de sus pobladores. La característica que determina una serie de diferencias entre uno y otro es básicamente geográfica. El consejo comunitario Zanjón de Garrapatero del municipio de Santander de Quilichao está ubicado en la zona plana, y el consejo comunitario La Toma del municipio de Suárez se encuentra en la zona montañosa. A partir de estos dos casos buscamos los diferentes escenarios y problemáticas a las que se han venido enfrentado los consejos de las comunidades negras en el ejercicio de gobierno sobre sus territorios.

[6] En Colombia, reconstruir una definición de minería ilegal resulta altamente problemático, principalmente por las contradicciones presentes en los conceptos dados por el marco normativo. En síntesis, se considera a la minería ilegal aquella que se realiza sin contar con los títulos mineros ni con los permisos ambientales para su desarrollo. El marco normativo excluye de esta definición la minería artesanal o de barequeo o mazamorreo. Adicionalmente, en el norte del Cauca muchos enclaves mineros ilegales son a su vez ejemplos de minería criminal, en la medida en que en esta participan grupos armados ilegales o narcotraficantes para desarrollar acciones de lavado de activos (Pardo, 2013).

Mapa 1. Ubicación geográfica y extensión de los territorios ancestrales de consejos comunitarios de La Toma y Zanjón de Garrapatero



Elaboración: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

Según el censo de 2005, la región del norte del Cauca cuenta con 306 700 personas, que representan el 23,2% de la población total del departamento; de este total, el 22,2% es afrodescendiente (Betancur & Coronado, 2012). La presencia de personas negras en esta zona del país se remonta al siglo XVI, cuando llegaron para la explotación de las diferentes minas de oro y sal ubicadas en las orillas de los ríos, principalmente en el río Cauca, y para trabajar en las haciendas ganaderas y de agricultura que surtían de alimentos a los esclavos que trabajaban en las minas y a las familias asentadas en Popayán.

Durante más de cuatro siglos, la mayor parte de los afrodescendientes vivieron anclados en las haciendas o en complejos mineros. Durante este tiempo se reunieron en diferentes poblados, hoy municipios, y se establecieron forjando unas formas de vida dedicadas a la pesca, la agricultura y la minería artesanal. A pesar de contar con estos y otros tipos de apropiación del territorio basados en sus tradiciones y creencias, en tanto esclavos, las comunidades no eran dueñas ni de la tierra ni de su fuerza laboral. Solo algunas experiencias de cimarrones y palenques permitieron, en algunas zonas del país, la consolidación de los primeros territorios de negros libres, antes de la Ley de abolición de la esclavitud en 1851.

Después de que entró en vigencia la ley, y a pesar de que los dueños de las haciendas y las minas quisieron mantener sus tierras junto con la mano de obra esclava, este modelo no fue sostenible y algunos antiguos dueños tuvieron que ceder y vender parte de sus tierras a los antiguos esclavos, quienes, al no ser muchos, tenían cómo comprarlas.

Como gran parte de la población libre no contaba con la misma capacidad económica, tuvieron que seguir vinculados durante mucho tiempo a las haciendas y a sus propietarios ya que carecían de tierra para trabajar. La aparcería, el jornal y el terraje fueron algunas las modalidades desde las cuales los amos pudieron mantener la mano de obra en sus tierras. En el caso del terraje, este consistía en que los antiguos esclavos, al trabajar cierto número de días en la tierra de los viejos amos, tenían derecho a cultivar y vivir en una pequeña parcela que les era asignada dentro de la hacienda. El hecho de poder contar con un espacio para cultivar, aunque no fuera propio, permitió a los afrodescendientes adquirir la tierra que durante largo tiempo ellos mismos habían trabajado. Todas estas formas de trabajo se verían intensificadas más adelante con la llegada de los proyectos agroindustriales a finales del siglo XX.

Por su parte, el oro proveniente de las minas fue fundamental pues posibilitó a la población negra comprar las tierras. Al trabajar horas extras y al tomar las piezas de oro a escondidas, algunos esclavos

pudieron ahorrar, comprar su libertad y en ocasiones incluso comprarse un pedazo de tierra en el norte del Cauca (Ararat y otros, 2013). Varios predios, como La Toma, fueron comprados gracias a la venta de este mineral, tal como lo manifiestan los líderes y representantes del consejo comunitario.

Una vez libres, las comunidades negras continuaron habitando las zonas cerca de las minas y mantuvieron la extracción aurífera como eje central de su economía. Las prácticas artesanales para la extracción de minerales, como el barequeo y el mazamorreo[7], siguieron siendo utilizadas como medio de subsistencia. Sin embargo, la agricultura, que antes se utilizaba exclusivamente para el sostenimiento de las familias esclavizadas, fue ganando mayor importancia y las grandes haciendas ganaderas de la época colonial, ocupadas ahora por familias afrodescendientes, se fueron transformando en pequeñas parcelas. En ellas, cada familia cultivaba una gran variedad de alimentos, en principio para su sustento, y en casos en que diera excedentes, estos eran comercializados en los mercados vecinos.

El trabajo en la huerta se intercalaba con la minería, por ejemplo la minería de aluvión[8], ya que esta solo se podía hacer en épocas de verano cuando las playas de los ríos quedaban al descubierto. En épocas de lluvia las familias se dedicaban de manera casi exclusiva al trabajo en la tierra; sembraban plátano, yuca, maíz, cacao y frijol, entre muchos otros, los cuales componían la base de la alimentación familiar. Poco a poco la agricultura se fue consolidando como un modo de *territorialización,* pues ocupó un plano cada vez más importante en las relaciones

[7] Mazamorreo: en este sistema se utilizan herramientas sencillas (barra, almocafre, batea, mate y cachos) con las cuales se obtiene gravilla de las terrazas, de bancos de grava en el río durante la época de verano, y dentro de los frentes abandonados que dejan las explotaciones semimecanizadas, y hasta en el frente mismo de explotaciones mecanizadas. Barequeo: método para lavar arenas de terrenos aluviales por medios manuales.

[8] Este tipo de minería se refiere a las actividades y operaciones adelantadas en riberas o cauces de los ríos.

económicas y sociales de las comunidades. La estabilidad que brindaba el contar con un lugar propio, un lugar que les ofrecía los elementos básicos para subsistencia familiar, dio pie para el crecimiento poblacional y de las comunidades en donde se encontraba asentada la población.

Durante 1900 y 1930 se llevó a cabo, en gran parte del centro del país, una expansión del cultivo de café. En el caso de norte del Cauca, este cultivo, junto con el de cacao, brindó por más de treinta años una ligera estabilidad a las comunidades y permitió que por primera vez la economía de la región no estuviera anclada exclusivamente a la minería (Ararat y otros, 2013). Este cambio permitió que se desarrollara otro tipo de apropiación sobre la tierra. Las dinámicas de migración que exigía el café fueron muy importantes a la hora de tejer las relaciones al interior de las familias y de la comunidad, incluso con veredas y comunidades vecinas, ya que durante la cosecha la familia requería mayor mano de obra para poder sacar el producto. Por otro lado, la estabilidad cafetera y cacaotera intensificó la relación comercial de la región con el resto del país, que se vio beneficiada por la construcción del ferrocarril en 1914[9].

Para ese entonces las formas de producción tenían como base la economía familiar en la que la mano de obra era cubierta principalmente por los integrantes. La minería que se desarrollaba a orillas del río se hacía a partir de las relaciones de parentesco y el río era considerado como propiedad de todos. Este elemento resultará determinante en la configuración del territorio colectivo. En cambio, las minas de filón —algunas compradas por personas de la comunidad— eran explotadas de manera privada y a lo largo del territorio había varios molinos en donde cada persona podía llevar el material para molerlo a cambio de una ración del mineral.

[9] En ferrocarril del Pacífico pretendía vincular a Cali con el océano Pacífico a la altura del puerto de Buenaventura. Su construcción comenzó en 1878. En 1914, desde Cali se extendió hacia Popayán a donde finalmente llegó en 1925.

A finales del siglo XX, varios eventos darían fin a casi media década de estabilidad y bonanza. El fin del ferrocarril en los años sesenta, la crisis del café a causa de las plagas (broca, la roya y del cacao en los años ochenta) y la construcción de la represa Salvajina en 1985 implicarían la transformación del territorio y la vuelta a la minería como eje central de la economía regional:

> Vino esa llamada broca, entonces la gente se aburrió. Todas estas eran fincas [y] fincas [de café]. Y la gente se ásaro (sic) con la lavada de café molido allá, entonces la gente fue dejando. La gente ahora tiene cafecito, pero ese que había en ese tiempo todo ese se acabó por las plagas (entrevista a Primitivo Loboa).

Otro proceso que se ha utilizado para explicar las dinámicas de concentración de tierras en la región está relacionado con el aumento del área sembrada con caña de azúcar. Este proceso tiene múltiples causas, entre ellas la implementación de la política de sustitución de importaciones en la década de 1930, que permitió el aumento del número de ingenios de caña de dos en 1926 a 22 en 1958; la asignación de una cuota de exportación de azúcar a Estados Unidos y la Revolución Cubana. Este nuevo mercado, que venía tomando fuerza desde unos años atrás, marcó el punto clave a la hora de sustituir los cultivos de café y definió un hito importante que condujo la transformación de toda la región, que se convirtió en un clúster azucarero. Un impacto adicional en la consolidación de este proceso económico se vio materializado en la construcción de la represa La Salvajina en los años ochenta (CEPAL, 2002).

La puesta en marcha de este proyecto mostraba la victoria de los intereses de los cañeros del valle geográfico. Con el apoyo del gobierno, incentivaron la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) que estuvo a cargo de la construcción de la represa. El proyecto consistía en la construcción de diques y canales de contención en la zona plana y el desarrollo de una represa multipropósitos

en la zona de montaña. Tal infraestructura tenía como objetivo generar energía y controlar el cauce del río para prevenir las inundaciones que anualmente afectaban los cultivos de caña y, además, ampliar la frontera agrícola para extender el cultivo de caña (Vélez, Salcedo, Rátiva, & Varela, 2010).

La construcción de este proyecto partió en dos la historia de las comunidades del norte del Cauca. Muchos de los habitantes de la parte plana, quienes venían de enfrentarse a la crisis del café, no tuvieron mayores alternativas y se vieron obligados a vender o arrendar sus tierras a los grandes ingenios. Habiendo perdido gran parte de sus tierras, los campesinos ya no necesitaban la misma mano de obra para trabajar en sus parcelas, de modo que muchos de ellos cambiaron el trabajo en sus fincas por un jornal en los ingenios.

En la zona montañosa, la baja rentabilidad de la agricultura causada por la cooptación del agua y la pérdida de los terrenos más fértiles por el aumento del nivel del agua para el relleno del embalse llevaron a una mayor dependencia de la minería. Con este panorama, muchas personas se fueron de su territorio hacia ciudades como Cali y Popayán, en búsqueda de nuevas alternativas económicas.

Como si fuera poco, solo años después de la construcción de la represa, otro gran evento conllevaría la pérdida de los territorios por parte de las comunidades negras. En 1994, una avalancha causada por el río Páez afectó gran parte del norte del Cauca y el sur del departamento del Huila. Con el argumento de que era necesario estimular el crecimiento económico de la región, impulsar y reconstruir lo perdido, el gobierno de turno expidió la ley 218 de 1996, más conocida como la «Ley Páez», la cual incentivó la inversión de empresas nacionales e internacionales en diferentes proyectos industriales a través de exenciones arancelarias (Vélez, Salcedo, Rátiva, & Varela, 2010). Estos se ubicaron principalmente en la zona plana y, al igual que sucedió con los cultivos de caña, las empresas fueron apropiándose de algunas tierras que aún quedaban en manos de los negros. Actualmente las comunidades que

hacen parte del consejo comunitario Río la Quebrada se encuentran completamente rodeadas y confinadas por grandes extensiones de cultivos de caña, ingenios y por entables industriales de empresas como Huevos Kike, La compañía Caucana de Desarrollo S.A., Caucadesa, Genfar y otras.

En el caso de la zona alta, donde se encuentra el consejo comunitario de La Toma, a pocos años después de la inauguración del embalse se reactivó una iniciativa ya planteada en el proyecto original de 1975. Esta pretendía desviar el cauce del río Ovejas para que se uniera a las aguas represadas del río Cauca y se pudiera aumentar la producción energética del embalse. Para los habitantes de La Toma, las implicaciones de esta acción significaban la pérdida de sus medios de vida. La comunidad desarrolló un intenso proceso de movilización y resistencia, en el cual se defendió el acceso al río como un recurso común (Proceso de Comunidades Negras, 2008). Gracias a esta acción, dicha iniciativa se volvió a archivar. Si bien esta fue una victoria para la comunidad de La Toma, otros tipos de amenazas para el ejercicio de derechos territoriales se mantienen.

Desde finales del siglo XX han llegado a la región, y en los territorios ancestrales de los consejos comunitarios de Zanjón de Garrapatero y de La Toma, gran número de retroexcavadoras, manejadas por foráneos, que se han instalado de manera ilegal en búsqueda de oro. La minería ilegal representa una amenaza para los consejos comunitarios y la dimensión de este problema ha venido creciendo durante los últimos años. Según datos de la gobernación del Cauca, a principios de 2015 se tenía conocimiento de la presencia de dos mil retroexcavadoras que se encuentran trabajando de manera ilegal en las orillas de los diferentes ríos (Red por la Justicia Ambiental en Colombia, 2014). Además de las implicaciones ambientales y sociales que le siguen a la llegada de dicha maquinaria, es recurrente que estos últimos lleguen a imponer sus intereses por medio de la violencia y el uso de las armas.

Algunos mineros ilegales han contado con la colaboración de grupos armados quienes amenazan a los líderes y a la comunidad. La comunidad, por su parte, se ha pronunciado en su contra y les ha exigido que abandonen el territorio en repetidas oportunidades. La magnitud de esta situación ha llegado a tales instancias que a finales de 2014 un grupo de personas de la región, liderado por las mujeres, marchó desde los territorios ancestrales de las comunidades negras del norte del Cauca hasta Bogotá para exigir al gobierno que proteja sus derechos territoriales (Silva, 2014). Después de un mes de negociaciones, el último grupo de mujeres regresó a su territorio, confiadas de las acciones prometidas por el gobierno. Sin embargo, pocos días después, las retroexcavadoras volvieron con tal intensidad que una de las principales lideresas tuvo que abandonar su casa y su tierra en compañía de sus hijos a causa de las amenazas de muerte que recibió por parte de los dueños de las retroexcavadoras (El Colombiano, 2015).

No solo la minería ilegal es una amenaza en el ejercicio de los derechos colectivos al territorio. La solicitud formal de títulos para la extracción minera también ha implicado un desconocimiento de los derechos territoriales de estos consejos comunitarios. Hoy en día existen 267 títulos y concesiones mineras en el norte del Cauca concedidas por el gobierno sin consulta previa en violación del mandato constitucional y legal.

En el caso del consejo comunitario de La Toma, en 2002 el antiguo Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) concedió a un actor privado un título minero de 99 hectáreas al interior del territorio tradicional de la comunidad negra. En la concesión se señalaba que en el área en cuestión no había comunidades negras y que la más cercana se encontraba a 19 kilómetros de distancia. Con base en este derecho, el titular de la concesión solicitó una orden de desalojo de los mineros de la zona, la cual le fue otorgada por el gobernador del Cauca en 2009. Como respuesta, los pobladores del consejo comunitario de La Toma se organizaron y movilizaron para llamar la atención de las

instituciones, y junto con la ayuda de diferentes organizaciones lograron detener el proceso de desalojo. Finalmente, el director general de la CVC declaró que, en efecto, había comunidades negras organizadas en este territorio. Dos meses después, como resultado de este proceso, la Corte Constitucional solicitó —a través de la sentencia T-1045A de 2010— la suspensión de las actividades de explotación minera no autorizada y el desalojo de las personas que la venían realizando. Además, declaró la existencia de comunidades negras en el territorio, que para futuros intereses debían ser consultadas. Actualmente, la sentencia es una de las principales herramientas a las que la comunidad de La Toma constantemente recurre a la hora de posicionar sus derechos sobre el territorio.

Una situación similar ocurre en el consejo comunitario de Zanjón de Garrapatero. En el servicio minero colombiano existe un contrato de concesión por un área de 4962 hectáreas para la extracción de oro, cobre y otros minerales asociados a favor de la empresa Anglo Gold Ashanti. Dicha concesión se encuentra en el territorio ancestral del consejo comunitario, sin que se haya realizado un proceso de consulta previa antes de la expedición del título. Ello es tanto más grave cuanto el Ministerio del Interior constata, mediante análisis cartográfico, que el área del título otorgado —que no señalaba la presencia de comunidades indígenas en la zona— se traslapa con el centro poblado más importante del consejo comunitario (Vargas, 2012).

En última instancia, una de las mayores dificultades que ha tenido el avance de la ley 70 de 1993 a nivel nacional, y particularmente en el norte del Cauca, es la de aplicar los acuerdos locales de gestión de recursos comunes de los consejos comunitarios en las zonas afectadas por el conflicto armado, ya que los pobladores han sido víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado. Como ya se ha sugerido en repetidas ocasiones, la presencia de grupos armados al margen de la ley pone en una situación de gran vulnerabilidad a la población y obstruye la acción de los consejos comunitarios por la defensa del territorio.

Los enfrentamientos con el ejército, así como la presión que ejercen los grupos armados por el control los recursos, ha causado importantes desplazamientos de las comunidades, que se ven obligadas a abandonar sus tierras (Gómez, 2010).

A pesar de la situación descrita, las apuestas por el gobierno colectivo del territorio de estas comunidades negras se mantienen vigentes. La disputa con actores legales e ilegales ha incrementado la movilización en defensa del territorio colectivo, hecho que ha dado un significado más profundo a la existencia de bienes comunes que integran el territorio de la comunidad. Tal como ha ocurrido en los territorios tradicionales de las comunidades negras que habitan la Amazonía brasileña, en los consejos comunitarios del norte del Cauca el acceso a los recursos naturales para el desarrollo de actividades productivas al interior de la comunidad se desarrolla no solo en virtud de normas tradicionales de asignación a familias ancestrales, sino también gracias a un proceso cohesión y solidaridad que se ha conseguido en situaciones de confrontación y antagonismo con actores externos que amenazan los bienes comunes (Almeida, 2011). A continuación, observaremos algunas características de dicho proceso.

3. Consejos comunitarios y reglamentos internos: la apuesta por el gobierno de los comunes

En el momento actual el ejercicio del gobierno colectivo sobre los territorios ancestrales de las comunidades negras se materializa en estrategias de protección y defensa sobre bienes comunes. Queremos demostrar cómo los procesos de confrontación y amenaza sobre los territorios ancestrales han desplegado en las comunidades ejercicios de reivindicación del carácter común de sus territorios y de los elementos que allí están contenidos. Tanto en el caso del consejo comunitario de La Toma como en el consejo comunitario Zanjón de Garrapatero las amenazas más recientes están vinculadas a procesos extractivos.

Sin embargo, en ambos casos hay eventos que demuestran cómo la reivindicación del gobierno propio sobre los bienes comunes se incrementa en escenarios de confrontación con actores externos.

Para sustentar esta afirmación acudimos a diferentes elementos conceptuales de las teorías de los bienes comunes. Tomamos distancia de las posturas más conservadoras en las cuales se ha señalado que el agotamiento de los recursos naturales radica precisamente en los derechos públicos o comunitarios de propiedad y su conservación se somete al reconocimiento de derechos de propiedad privada (Hardin, 2005). Por el contrario, consideramos que el carácter comunitario de los bienes comunes es lo que precisamente puede garantizar su sustentabilidad. El trabajo de Elinor Ostrom (2000) caracteriza diferentes sistemas comunitarios de gestión de bienes comunes y permite identificar las condiciones y los contextos en los cuales ciertas comunidades locales y grupos sociales han logrado establecer con éxito sistemas de gestión de bienes comunes que garanticen su permanencia en el tiempo.

Para las comunidades negras que habitan territorios ancestrales, los bienes comunes han sido y siguen siendo parte fundamental de su organización social y económica, pues suponen el acceso a recursos físicos y simbólicos. En ambos casos, y de acuerdo con la figura de territorios colectivos, las familias comparten espacios comunes de donde obtienen alimentos, recreación, trabajo, materias primas, donde se desarrollan espiritual y culturalmente (Cárdenas, 2009).

Un elemento que ha sido contemplado en la configuración de los sistemas de bienes comunes y que ocupa un lugar estructural en nuestro análisis son las relaciones de poder. Los sistemas de gobierno colectivo del territorio y de los recursos comunes que lo integran están inmersos en una serie de disputas de poder en las cuales participan tanto actores al interior de la comunidad, como actores externos. Estos conflictos se transforman en estrategias de protección colectiva y de gobierno común de los recursos naturales, que a su vez son los medios de vida de las comunidades que habitan estos territorios (Shiva, 2005).

Generalmente, los procesos de disputa por los comunes que enfrentan a las comunidades locales con actores externos están determinados por marcos institucionales y de política pública que facilitan la apropiación y privatización de los bienes comunes. En el caso específico de los consejos comunitarios del norte del Cauca los conflictos actuales están soportados tanto en la política minera, mediante las concesiones de explotación a favor de agentes externos de las comunidades, como en la política agraria, en la medida que la ausencia de reconocimiento de derechos territoriales a estas comunidades se vincula a los procesos históricos de privatización y concentración de tierras a favor del conglomerado de la caña de azúcar. Dichos procesos no solo han afectado sus medios de subsistencia sino también han transformado las relaciones sociales y de control sobre este tipo de recursos (Vélez, Salcedo, Rátiva, & Varela, 2010).

Históricamente, las comunidades negras han construido acuerdos internos para regular el acceso a los recursos comunes. Desde la implementación del marco normativo de derechos territoriales, estos procesos de construcción de acuerdos se han enmarcado en lo que se ha denominado los «reglamentos internos». Estos vinculan los conocimientos locales y tradicionales sobre la naturaleza con las demandas de acceso y subsistencia de las mismas comunidades. En un escenario ideal, la implementación de los acuerdos permite usos sostenibles que evitan el agotamiento de los recursos, o, dicho de otra forma, la tragedia de los comunes.

Los acuerdos abordan normas sociales sobre el uso y gestión de diferentes recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Un ejemplo recurrente de regulación en varios reglamentos internos de comunidades negras se relaciona con los usos y a la gestión de la biodiversidad, específicamente en lo referente a la caza de fauna silvestre: muchos reglamentos prohíben la caza, pesca o recolección de animales durante los periodos de reproducción o de migración.

Los reglamentos internos son una herramienta más del proceso político de defensa del territorio, situación particularmente evidente para las comunidades negras del norte del Cauca, y específicamente en los consejos comunitarios de La Toma y de Zanjón de Garrapatero. En estos documentos, cuyo proceso de construcción es permanente, las comunidades intentan expresar su proyecto político de gobierno colectivo sobre el territorio y reconocen tanto las tensiones que existen al interior de los mismos pobladores de los consejos comunitarios como con agentes externos[10].

Consideramos que estos procesos normativos tienen por lo menos dos fuentes, la primera es la ancestralidad y las tradiciones; la segunda son los procesos de la defensa del territorio de los bienes comunes. En los textos construidos por las comunidades estos elementos se entretejen. Un primer elemento que permite comprender esta dinámica es las formas bajo las cuales los consejos comunitarios pretenden regular el acceso y los usos de la tierra en los territorios colectivos. A continuación, profundizaremos sobre este particular.

Un primer elemento que emerge de las normas del reglamento interno es el respeto y reconocimiento de los derechos individuales de uso y acceso a las tierras de los cuales son titulares los pobladores de los consejos comunitarios en virtud de las normas consuetudinarias o formales. Este reconocimiento es de gran importancia, ya que permite atenuar una presunta tensión entre la garantía de derechos de propiedad individual a favor de individuos o familias y la protección

[10] Los reglamentos internos de estos dos consejos comunitarios a los cuales hacemos referencia son documentos en permanente construcción que hacen parte del proceso político organizativo de dichas comunidades. Debido a que no son las versiones definitivas aprobadas por las asambleas de los consejos comunitarios, nos abstenemos de presentar citas textuales de estos documentos, sin dejar de utilizar los datos que estos contienen como fuente de investigación. Para efectos de trazabilidad de la información analizada señalamos que la versión del reglamento interno del consejo comunitario de La Toma que manejamos es de julio de 2011 y la del consejo comunitario de Zanjón de Garrapatero es de marzo de 2013.

del derecho de propiedad colectiva del cual es titular el consejo comunitario. El reconocimiento de derechos de acceso y uso a las tierras también está vinculado a los procesos ancestrales de ocupación del territorio, así como al desarrollo de prácticas agrícolas tradicionales.

A partir de este principio, los reglamentos internos pretenden regular el mercado de tierras o la transacción de derechos de uso y acceso sobre las tierras rurales al interior de los consejos comunitarios. En la medida en que una de las amenazas estructurales es el acaparamiento y la concentración de tierras, los reglamentos incluyen normas para hacer frente a dicha situación, sin menoscabar los derechos de transferencia de los propietarios o usuarios individuales de tierras al interior de los consejos comunitarios. Así, lo que se busca es evitar que una transacción de derechos sobre las tierras se convierta en un proceso de concentración o de deterioro cultural. Para ello, los consejos comunitarios buscan que dichas transacciones se den, pero de forma concertada con los consejos comunitarios, de modo que se privilegie su acceso a los miembros de las comunidades y se evite que se venda la propiedad u otro tipo de derechos sobre las tierras a personas ajenas a estas. De esta forma se regulan los mercados de tierras y se impide profundizar la estructura agraria concentrada.

Adicionalmente, los reglamentos despliegan el proyecto político de defensa del territorio en relación con las tierras para garantizar su acceso por parte de los miembros de la comunidad. Cada caso se adapta al contexto regional. En Zanjón de Garrapatero, ubicado en una zona plana caracterizada por una estructurada agraria concentrada a favor del conglomerado de la caña de azúcar, el consejo comunitario asume la responsabilidad de gestionar tierras para que los pobladores que no tienen acceso a este recurso puedan hacerlo como integrantes. De esta forma, los eventuales procesos de titulación colectiva no solo permitirán la defensa del territorio ya ocupado por el consejo, sino que también tienen un propósito político en cuanto a la recuperación de las tierras que los pobladores han perdido durante las últimas décadas.

En el caso de La Toma, el reglamento interno asume la defensa del territorio como un propósito en relación con la sostenibilidad en los usos de los recursos del territorio. Dicho principio se asegura por medio de la protección de las tradiciones y las prácticas ancestrales de producción, ya que estas fueron las que sostuvieron el proceso de poblamiento de los fundadores de las comunidades.

Ambos reglamentos internos promueven la legitimidad del consejo comunitario y del gobierno colectivo del territorio a través del respeto y la promoción de mecanismos de resolución de conflictos vinculados a sus órganos de gobierno. El consejo comunitario de La Toma promueve la armonización de las relaciones a través del asesoramiento de los consejos de mayores, conformados por los pobladores más viejos de las comunidades; el consejo de Zanjón de Garrapatero promueve la implementación de justicia en equidad a través de los comités de conciliación. Ambas instancias son piezas fundamentales para lograr el gobierno colectivo desde abajo; estas figuras intentan ganar legitimidad frente a administradores de justicia que no hacen parte de las comunidades.

Además, los reglamentos internos de estos consejos comunitarios promueven usos sostenibles frente a otros recursos comunes. Tal como se ha señalado, la minería artesanal ha sido un medio de subsistencia ancestral para los pobladores de La Toma. Algunos de los procesos más recientes de defensa del territorio están relacionados con la protección de esta actividad. En el reglamento interno se prevé que la minería artesanal, así como la pesca, son parte de los medios de vida de la comunidad, y que este tipo de aprovechamiento debe privilegiarse frente a otros industrializados, comerciales o deportivos. Esta regulación atiende a las amenazas que enfrenta el consejo comunitario respecto a los usos no sostenibles del territorio. El reglamento interno de Zanjón de Garrapatero también proscribe las actividades extractivas, con excepción de la minería artesanal realizada a orillas de los ríos y quebradas del consejo comunitario. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, las prohibiciones en los reglamentos internos no logran

por sí mismas impedir la entrada al territorio de las actividades extractivas realizadas por personas ajenas a las comunidades.

Los reglamentos internos también incluyen disposiciones relativas a la protección de otros bienes comunes materiales, como los ríos, cerros y otros espacios de esparcimiento de las comunidades, así como de bienes comunes inmateriales, entre ellos las tradiciones culturales, las celebraciones comunitarias y, sobre todo, rescatan el papel del consejo comunitario en la promoción de la memoria histórica local.

En síntesis, lo que estos documentos proyectan son un propósito político claro: la autonomía y el gobierno colectivo de los territorios, a partir de las necesidades y proyectos de sus mismos pobladores. Lo que está en juego con la vigencia y eficacia de los reglamentos internos es la sostenibilidad y la pervivencia de las comunidades negras como tal, ya que estas dependen del acceso a las tierras y del acceso a los bienes comunes para desarrollar sus medios de vida. La profundización del extractivismo ha conllevado a la privatización de recursos comunes como el agua. Las luchas y movilizaciones de estas comunidades buscan principalmente asegurar el gobierno colectivo de ríos, tierras y demás recursos que están en los territorios, haciendo ejercicio de su derecho a la autonomía política. Sus territorios, y por tanto algunos de los recursos de uso común como el río, se hallan bajo fuertes amenazas. Como se planteó en el segundo apartado, la entrada de la minería ilegal adelantada por retroexcavadoras y dragas ha significado grandes impactos a nivel ambiental y social. En los procesos políticos de gobierno colectivo del territorio, que se expresan en este caso en los reglamentos internos, hay algunas respuestas para hacer frente a dichas amenazas.

4. A modo de conclusión

El gobierno colectivo de los territorios desde abajo es un proceso político, lleno de tensiones contradicciones y alternativas. Estos procesos resultan importantes, no solo porque pueden ser más democráticos,

sostenibles y equitativos que otros procesos de gobierno territorial, sino además porque pueden garantizar de una forma mucho más efectiva los medios de vida y la satisfacción de las necesidades de los pobladores que habitan estos territorios a través de sistemas de gestión de recursos comunes. La experiencia de las comunidades negras del norte del departamento del Cauca en Colombia, y particularmente de los consejos comunitarios de La Toma y de Zanjón de Garrapatero, ilustran estas afirmaciones.

En este artículo demostramos que el ejercicio de gobierno colectivo por parte de estas comunidades no solo requiere marcos normativos favorables a la protección de sus derechos, sino que su implementación debe reconocer sus procesos históricos de poblamiento, sus procesos políticos y organizativos, sus ejercicios de reglamentación interna y, sobre todo, las amenazas estructurales y coyunturales que enfrentan. Así, concluimos con una serie de recomendaciones sobre la garantía de los derechos territoriales y la protección de los procesos de gobierno colectivo sobre los territorios en relación con la implementación del marco normativo, los procesos organizativos y los reglamentos internos.

El caso particular de los consejos comunitarios de La Toma y Zanjón de Garrapatero evidencia que la implementación de la ley 70 de 1993 y del marco normativo de protección de los derechos territoriales de las comunidades negras es aún una tarea pendiente en regiones con alta presencia de territorios ancestrales ubicados por fuera de la cuenca del Pacífico. Esta implementación debe realizarse atendiendo a las características propias de los procesos ancestrales de poblamiento de las comunidades negras. Los territorios colectivos del Pacífico se consideran como tal por la ley 70 de 1993 en buena medida porque estas tierras se consideraban baldías, debido a la ausencia de titulación individual. Dicha situación no es la misma en el norte del Cauca, pues muchos pobladores ancestrales de las comunidades negras del norte del Cauca compraron sus tierras con recursos que obtuvieron de la extracción del oro o del trabajo agrícola; años después otros las perdieron

en medio de los cambiantes procesos económicos que vivió la región. La implementación de un marco normativo de protección de derechos territoriales a estas comunidades debe tener en cuenta ambos procesos. En primer lugar, debe reconocer que los derechos territoriales o de propiedad colectiva pueden implementarse en territorios en los cuales hay derechos de propiedad individual, como en el norte del Cauca; en segundo lugar, se debe reconocer que los territorios ancestrales han sido reducidos y las comunidades confinadas debido a las dinámicas de concentración de tierras. El reconocimiento de derechos de propiedad colectiva se debe armonizar con los derechos de propietarios individuales y debe promover la protección de los territorios de las amenazas de concentración de tierras aún latentes en la región. Cada sistema de propiedad requiere su propia identidad, por lo tanto, un sistema de armonización entre la propiedad colectiva y la propiedad privada precisa un marco normativo que reconozca cómo ocurre esto en la práctica y supere la contradicción propia de estos dos conceptos estáticos (Davy, 2014). La implementación diferenciada de la ley 70 puede servir para dicho propósito.

Sin embargo, un desafío adicional emerge en este punto: el reconocimiento de derechos territoriales a favor de las comunidades negras implica también tomar decisiones que afectan la estructura agraria de una región. Esta situación puede constituirse en un obstáculo insalvable en aquellas regiones en las cuales no es posible, debido a múltiples factores, desarrollar un proceso de redistribución de las tierras rurales.

Por otro lado, los hitos de los procesos organizativos de las comunidades negras enseñan también las amenazas estructurales y coyunturales que estas enfrentan en relación con el gobierno colectivo de sus territorios. Estas comunidades han protagonizado procesos de lucha y de defensa de los bienes comunes, del agua, de las tierras y de la biodiversidad frente a adversarios muy poderosos. La protección de los bienes comunes y de los territorios depende en buena medida del reconocimiento político que tengan sus procesos organizativos, recogidos en

la actualidad por la figura de los consejos comunitarios. Si bien estos procesos no son perfectos y no escapan a tensiones internas, son un ejercicio de profundización de un principio democrático, según el cual las personas afectadas por una decisión deben participar en el proceso que la produjo. Los consejos comunitarios, por lo tanto, son un escenario de gobernabilidad democrática. En este sentido la recomendación de política pública es que la intervención de las autoridades estatales promueva la legitimidad social de los consejos comunitarios y de su ejercicio de gobierno colectivo de la tierra, en lugar de deteriorarla.

Como ya se señaló, estos procesos organizativos enfrentan constantes amenazas. Por esta razón es necesario el apoyo institucional para que los consejos comunitarios de comunidades negras puedan desarrollar y poner en marcha planes de fortalecimiento interno, que busquen implementar los propósitos del gobierno colectivo sobre los territorios. La protección de los bienes comunes depende de la protección de los territorios que los albergan y, por lo tanto, de los procesos políticos que sustentan esta acción colectiva. Los procesos de protección de los bienes comunes ocurren no solo por decisiones colectivas de los sujetos, sino que son procesos espacializados, ubicados en territorios concretos, intrínsecamente vinculados con la identidad de los actores que los usan (Moss, 2014).

En este punto, los reglamentos internos de estos consejos comunitarios se presentan como una oportunidad para el mejoramiento continuo del gobierno colectivo sobre las tierras. Muchas de las metas planteadas en las políticas públicas respecto a la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales podrían alcanzarse si se apoyara a los consejos comunitarios en su propósito de consolidar el gobierno colectivo sobre las tierras. Los procesos de reglamentación interna acá expuestos son un claro indicador de la afirmación anterior. Sin embargo, en un contexto de permanente amenaza, tanto los procesos organizativos, como los líderes que los protagonizan, requieren una mayor protección.

Bibliografía

Almeida, Alfredo Wagner (2011). *Traditionally Occupied Lands in Brazil.* Manaus: PGSCA-UFAM.

Ararat, Lisifrey y otros (2013). *La Toma. Historias de territorio, resistencia y autonomía en la cuenca del Alto Cauca*. Bogotá: Samava Editores.

Betancur, Juan Carlos & Sergio Coronado (2012). *Derechos territoriales de las comunidades negras: una mirada desde la diversidad*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Cárdenas, Juan Camilo (2009). *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

CEPAL (2002). El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia. *Desarrollo productivo*, 1-47.

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 70 de 1993: Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. 27 de agosto.

Davy, Benjamin (2014). Polyrational property: rules for many uses of land. *International Journal of the Commons*, 472-492.

Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (2014). Con la Ley 70, Colombia logró avanzar en la inclusión de la población afrocolombiana en lo social, económico y cultural. Recuperado el 11 de enero de 2015, de Ministerio del Interior: http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/con-la-ley-70-colombia-logro-avanzar-en-la-inclusion-de-la-poblacion-afrocolombiana-en-lo-social-economico-y-cultural

El Colombiano (2015). Por amenazas, huye de su casa líder que denunció minería ilegal en el Cauca. 5 de enero. Recuperado el 10 de enero de 2015, de El Colombiano.com: http://www.elcolombiano.com/por-amenazas-huye-de-su-casa-lider-que-denuncio-mineria-ilegal-en-el-cauca-XE1035505

Gómez, Lucella (2010). El territorio en la Ley 70 de 1993 y la política pública para la población Afroantioqueña. *Diálogos de Derecho y Política*, 4, 1-26.

Hardin, Garrett (2005). La tragedia de los comunes. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 10.

Maya, Diana & Pablo Ramos (2006). El rol del género en el manglar: heterogeneidad tecnológica e instituciones locales. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 56, 53-81.

Moss, Timothy (2014). Spatiality of the commons. *International Journal of the Commons*, *8*(2), 457-471.

Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México D.F.: UNAM.

Pardo, Álvaro (2013). La conflictividad por el territorio, el control de los RRNN y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia. En L. J. Garay, *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (pp. 143-192). Bogotá: Contraloría General de la República.

Pinilla, David & Astrid Hernández (s.f.). Visibilización de la población étnica en el censo general 2005: análisis comparativo de los principales indicadores demográficos. Recuperado el 15 de diciembre de 2014, de *Revista Ib Virtual*: https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo5.html

Proceso de Comunidades Negras (2008). La Consulta previa y el círculo del despojo a las comunidades negras de los municipios de Buenos Aires y Suárez. Recuperado el 28 de enero de 2015, de Grupo Semillas: http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=e1b-20156068-20156068&x=20156151

Red por la Justicia Ambiental en Colombia (2014). Denuncia diciembre 29, 2014: riesgo de la comunidad de La Toma y de todas las Comunidades del Norte del Cauca. Recuperado el 12 de enero de 2015, de Red por la Justicia Ambiental en Colombia: http://justiciaambientalcolombia.org/2014/12/29/denuncia-riesgo-comunidad-la-toma/

Shiva, Vandana (2005). *Earth Democracy. Justice, sustainability and peace*. Cambridge: South End.

Silva, Sergio (2014). Mujeres del Cauca dicen no a la minería. *El Espectador*, 26 de noviembre, pp. 20-22.

Vargas, Nicolás (2012). Minería y consulta previa: pruebas de la invisibilización de los grupos étnicos. Recuperado el 20 de enero de 2015, de Observatorio de Territorios Étnicos: http://etnoterritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=x-xx-1-&x=228

Vélez, Irene, Andrés Salcedo, Sandra Rátiva & Daniel Varela (2010). Arreglos estatales, migraciones forzosas y confinamientos: cartografías históricas en la cuenca alta del río Cauca. Recuperado el 25 de octubre de 2014, de Lands and rigths: http://landsandrights.blog.com/files/2012/02/2012_01-Salcedo_et_al_cartografia_y_migraciones_forzadas_Alto_Cauca.pdf

Wagner, Lucrecia & Lucas Pinto (2013). Ambientalismo(s) y bienes naturales: desafíos al extractivismo en Argentina y Brasil. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 14, 69-94.

Gobernanza de la tierra y comunidades campesinas en el altiplano peruano

Francisco Santa Cruz y Jaime Escobedo
CEPES

El último Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) da cuenta del incremento en el país tanto del número de comunidades campesinas como de la extensión de la tierra controlada por estas organizaciones, sobre todo en la región de la sierra (INEI, 2013 y 2014). ¿Son estos resultados un signo de la vigencia de las comunidades como instrumentos útiles para superar la pobreza de las familias campesinas? O, por el contrario, ¿detrás de este crecimiento se oculta una declinación irreversible en las funciones y en la importancia de las comunidades dentro de la vida rural del país?

Una de las cuestiones que pesa decisivamente en la situación y perspectivas de las comunidades campesinas es el problema de la tierra, entendiendo como tal a las amenazas crecientes al ejercicio de sus derechos y la eficiencia en el uso del recurso para asegurar la subsistencia de las familias que las integran. Dependiendo de la forma en que las comunidades campesinas aborden y resuelvan los desafíos de la gobernanza de la tierra, en esa misma medida estarán reuniendo condiciones para mantener su vigencia y contribuir a la lucha contra la pobreza y el progreso social en que están empeñadas las familias comuneras.

Estas preocupaciones son el telón de fondo de la gobernanza de la tierra en el altiplano peruano. Así pues, examinamos las condiciones y procesos por los cuales se organiza el acceso, uso y control de la tierra en las comunidades campesinas del departamento de Puno. De acuerdo con el CENAGRO 2012, Puno es el departamento del país que concentra el mayor número de comunidades campesinas. Al mismo tiempo es una región de la sierra caracterizada por un entorno natural de condiciones particularmente duras por su altitud y clima prevaleciente en la meseta altiplánica. Su actividad agropecuaria es principalmente de subsistencia y en su mayor parte de secano; tiene una estructura de tenencia de la tierra altamente fragmentada y familias campesinas que exhiben elevados niveles de pobreza y muy bajo desarrollo humano. A ello debe agregarse la singular trayectoria que han seguido en el departamento los cambios en la tenencia de la tierra, derivados de la reforma agraria de la década de 1970 a la que siguió un intenso movimiento de recuperación de tierras por parte de comunidades y otras organizaciones campesinas, que en los años ochenta dio lugar a la reestructuración de la propiedad. Todos estos cambios estimularon un muy extendido proceso de formación de comunidades campesinas y convirtieron al altiplano en la región con mayor número de comunidades en el país.

Las preguntas centrales que nos planteamos tienen que ver con las formas de tenencia de la tierra y el papel de las comunidades campesinas. Nos interrogamos si la tensión entre las formas de tenencia y derechos comunales, y las formas de tenencia y derechos familiares sobre la tierra, más el predominio de estas últimas en el altiplano de Puno, apuntan a un debilitamiento y a una reducción de la importancia de las comunidades campesinas en la región. Asimismo, buscamos determinar cuáles son sus perspectivas y qué futuro tienen en el departamento.

Responder a estas interrogantes supone examinar cuáles son los problemas en torno a la tenencia de la tierra en el altiplano de Puno y cómo se asignan y ejercen los derechos de la propiedad en las comunidades campesinas. Implica también explorar qué balance puede establecerse

entre los factores de carácter positivo y negativo para la persistencia de la organización comunal y los derechos colectivos sobre la tierra en Puno.

Un telón de fondo en el examen de estos problemas es la estrecha relación existente en la región (y en el resto del país) entre el alto número de comunidades campesinas y los altos niveles de pobreza y bajo desarrollo humano de la población. Las implicancias de esta perversa coexistencia obligan a plantearse también en qué medida el reto de reducir la pobreza y mejorar el desarrollo humano de la población rural de Puno puede apoyarse en las propias comunidades campesinas. Se trata de, por lo menos, aproximarse a la discusión de si las modalidades de gobernanza de la tierra en las comunidades pueden incidir en los esfuerzos de desarrollo; o, por el contrario, si son estas condiciones de desarrollo ausente o precario las que influyen en las formas en que se gobiernan las tierras comunales.

La zona de estudio elegida son dos comunidades campesinas, una del distrito de Huancané, y otra del distrito de Huatasani, en la provincia de Huancané. Esta provincia forma parte de la zona circunlacustre al norte del lago Titicaca y es una de las que muestra una mayor tasa de ruralidad y pobreza, y en donde la fragmentación de la tierra (minifundización) en manos campesinas alcanza una de las cotas más elevadas.

Los problemas de la gobernanza de la tierra[1] referidos a las comunidades campesinas adquieren una dimensión singular, tanto para el análisis teórico como para la definición de políticas. La naturaleza de las comunidades plantea una tensión entre los intereses, derechos y acciones de alcance colectivo frente a los de alcance individual, enarbolados por las familias e individuos comuneros. Dicha tensión, llevada

[1] Se entiende por gobernanza de la tierra al conjunto de «normas, procesos y organizaciones mediante las cuales se adoptan las decisiones relativas al uso y el control de la tierra, la forma en que se ejecutan e imponen las decisiones, y la manera en que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra. El concepto abarca instituciones estatutarias, consuetudinarias y religiosas…La gobernanza de la tierra trata principalmente del poder y la economía política de la tierra. La estructura de poder de la sociedad se refleja en las normas de tenencia de la tierra; al mismo tiempo, la calidad de la gobernanza puede afectar a la distribución del poder en la sociedad» (Palmer, Szilard & Wehrmann 2009, p. 11).

a la esfera de los derechos de la tierra, complejiza los procesos y reclama, para su comprensión, un esquema conceptual que vincule esos derechos y sus instituciones con las estrategias y racionalidad que despliegan las familias comuneras y con el espacio de oportunidades, ventajas y restricciones que ofrecen las comunidades.

Las economías familiares campesinas, al margen de encontrarse integradas o no a organizaciones comunales, exhiben un conjunto de rasgos distintivos que permiten identificarlas como un «tipo de productor rural o unidad productiva agropecuaria[2]. Entre estos rasgos se cuentan que: su base productiva es esencialmente de recursos familiares —principalmente tierra y mano de obra familiar—, la diversificación de actividades, una racionalidad particular y la posibilidad de generar un «efecto comunidad».

Los diversos estudios realizados en el Perú sobre las comunidades campesinas dan cuenta de las ventajas que estas reportan a sus familias integrantes. Desde distintos ángulos ponen el foco en la forma en que se complementan las economías de asociación derivadas de la organización comunal y la eficiencia individual que muestran las familias en el uso de sus recursos escasos (Figueroa, 1981; Gonzales de Olarte, 1984; Kervyn, 1988; Cotlear, 1989). Para las familias campesinas reviste importancia crucial transitar desde la condición de una economía familiar individual a otra en la que forman parte y cuentan con el respaldo de la comunidad. En el primer caso se enfrentan al reto de la supervivencia en condiciones de aislamiento y acción individual; en el segundo, pueden esperar que la acción colectiva, la asociación y la cooperación comunal les generen mejores resultados.

Dichas mejoras provienen del funcionamiento de la llamada «economía comunal», la misma que existe cuando, dentro de una comunidad

[2] En las ciencias sociales de América Latina ha sido objeto de preocupación el establecer una tipología de los pequeños productores rurales campesinos no solamente con fines de análisis, sino principalmente como instrumento para la formulación de políticas diferenciadas de desarrollo rural. Véase, por ejemplo, Schejtman (1989), Echenique & Gómez (1988), Murmis (1991).

campesina, «la organización de la producción y trabajo se efectúa mediante un sistema de interrelaciones entre las familias comuneras, teniendo como resultado…un efecto comunidad» (Gonzales de Olarte, 1984, p. 18). De acuerdo con el autor, ese efecto consiste en «un conjunto de beneficios económicos (productivos, ingresos y bienestar) superiores al de las familias campesinas individuales» (1984, p. 19).

A propósito del recurso tierra, aquellas de aptitud agrícola generalmente se mantienen bajo uso y control familiar. Excepcionalmente, solo algunas comunidades destinan alguna porción menor de tierras agrícolas para el control y gestión comunal. De modo que el efecto comunidad ligado a la tierra cultivable es en realidad limitado. En cambio, y tal como lo destaca la literatura sobre las comunidades campesinas, los pastos naturales situados en los pisos altos del territorio comunal son el principal recurso dispuesto para el uso colectivo. La crianza de ganado organizada sobre la base de turnos de pastoreo representa una solución más eficiente y ventajosa frente a algún sistema que repose en parcelas individuales de pastos[3].

En general, la pertenencia a la comunidad permite a las familias aprovechar diversas externalidades y economías de escala (Gonzales de Olarte, 1994), así como distribuir en el tiempo el uso de su mano de obra (Golte, 1980).

La tensión existente entre las familias comuneras y las comunidades se expresa principalmente en dos planos: (i) en el legal e institucional debido a que se produce una superposición entre los derechos de las familias individuales y los derechos colectivos representados por las comunidades. El fortalecimiento de los derechos individuales sobre

[3] La superioridad del manejo comunal de los pastos frente al manejo individual no impide reconocer, sin embargo, la necesidad de mejorar notablemente las prácticas de la ganadería en las comunidades altoandinas para superar la baja calidad, precario manejo técnico y reducidos rendimientos que en general muestra esta actividad. A ello se orienta, por ejemplo, el proyecto Engorde de Ganado que se viene ejecutando en el departamento de Puno, como se menciona más adelante en el presente estudio.

la tierra y demás recursos comunales supone un menoscabo de los derechos colectivos y viceversa. (ii) En el plano económico las familias se encuentran frente a la tensión permanente de orientar sus decisiones exclusivamente bajo una lógica de unidades individuales de producción (y consumo) o sujetarse al marco y condiciones impuestas por la comunidad para el usufructo de los recursos. Y aunque la coexistencia de ambas lógicas es siempre posible, la disyuntiva y tensión consiguiente se presenta cuando, por ejemplo, las restricciones impuestas por la comunidad para el uso del agua, la cédula y rotación de cultivos, el acceso a determinadas tecnologías, etcétera, chocan con los intereses inmediatos y las expectativas de rentabilidad e ingresos de las unidades familiares.

En algunos casos la dinámica del mercado y la presencia del Estado, sus normas e institucionalidad tienden a fortalecer la esfera de los derechos familiares individuales y a debilitar el fuero de las comunidades. En otros, los procesos mismos del mercado muestran a las familias comuneras la ventaja de la pertenencia a la organización comunal para acceder a los beneficios derivadas del efecto comunidad. Estas tensiones, permanentes e inevitables, inducen a las familias a establecer un balance entre las ventajas provenientes del efecto comunidad y los beneficios que podrían derivar de decisiones basadas en derechos individuales y en el manejo consiguiente de los recursos.

En todos estos procesos juega un papel determinante la distinta racionalidad con la que actúan los comuneros y sus familias. Mientras que la Ley General de Comunidades Campesinas establece que la propietaria de las tierras es la comunidad y que las familias solo tienen el uso y usufructo, al interior de la organización comunal se maneja una particular noción de «propiedad», como lo destaca Diez (2003). Si bien los comuneros reconocen que la propiedad de las tierras recae en la comunidad, siendo ellos solamente «posesionarios» de las parcelas que trabajan, concluyen considerándose «dueños» y «propietarios» de dichas tierras (2003, p. 74). Frente a los derechos de propiedad fijos y unitarios del sistema legal oficial, las familias comuneras oponen

su propia percepción dual, combinación de derechos sobre la tierra y convivencia de títulos. Todo ello en la práctica no es sino el ejercicio del pluralismo legal en su propio beneficio.

1. Tierra y comunidades campesinas en todo el Perú y en Puno: el lenguaje de las cifras

El peso de las comunidades campesinas en el país sigue siendo alto y determinante en relación con algunos procesos de la vida nacional. De acuerdo con el último Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO de 2012), el número total de comunidades campesinas ha crecido en 435, esto es un 7,7% respecto del censo anterior (tabla 1); y la extensión de tierras bajo control comunal se ha incrementado en el periodo entre ambos censos en 5 716 000 hectáreas, es decir, un 40,3%. Las comunidades campesinas abarcan ahora el 51,3% del total de tierras agropecuarias del país y desde esta presencia territorial creciente mantienen una característica relevante: son el principal productor de los alimentos producidos en el Perú, teniendo en cuenta que dicha producción alimentaria proviene principalmente de la pequeña agricultura familiar existente al interior del territorio comunal[4].

Tabla 1. Unidades agropecuarias y comunidades campesinas, 1994 y 2012

	1994	2012	Variación %
Número de unidades agropecuarias	1 764 666	2 260 973	28,1
Número de comunidades	5680	6115	7,7
Superficie que conducen CC (ha)	14 171 967.6	19 888 192.2	40,3

Fuente: CENAGRO, 1994 y 2012.

[4] Un reciente estudio basado en información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO, 2012) muestra que la agricultura familiar en el Perú fue responsable del 86% del valor de la producción agrícola nacional (esta participación sube al 96% en la sierra, donde se concentra la mayor parte de las comunidades campesinas), y del 69% del valor de la producción pecuaria nacional (en la sierra esa participación asciende al 73%) (Eguren & Pintado, 2015).

La distribución de las comunidades campesinas en el territorio nacional evidencia un alto nivel de concentración en la sierra sur del país. En Puno, Cusco y Huancavelica se ubica la mitad de las comunidades. Si a los anteriores se agregan Ayacucho y Apurímac, se encuentra que en estos cinco departamentos surandinos se concentra más de los dos tercios del total de comunidades campesinas del Perú (tabla 2).

Tabla 2. Comunidades campesinas y superficie, según departamento, 2012

Departamento	N° de Comunidades	%	Superficie bajo Comunidades (ha)	%
Amazonas	64	1.05	281,218.1	1.41
Áncash	347	5.67	1,125,176.8	5.66
Apurímac	493	8.06	1,551,878.4	7.80
Arequipa	91	1.49	868,451.5	4.37
Ayacucho	560	9.16	2,015,272.2	10.13
Cajamarca	112	1.83	318,078.0	1.60
Cusco	977	15.98	1,981,921.4	9.97
Huancavelica	617	10.09	1,451,542.9	7.30
Huánuco	209	3.42	692,820.0	3.48
Ica	13	0.21	352,638.7	1.77
Junín	396	6.48	1,201,581.3	6.04
La Libertad	99	1.62	480,468.8	2.42
Lambayeque	26	0.43	399,579.0	2.01
Lima	312	5.10	1,733,434.4	8.72
Loreto	65	1.06	204,823.6	1.03
Moquegua	76	1.24	424,563.4	2.13
Pasco	111	1.82	359,722.8	1.81
Piura	109	1.78	1,492,657.9	7.51
Puno	1,388	22.70	2,464,950.3	12.39
San Martín	2	0.03	860.0	0.00
Tacna	48	0.78	486,552.7	2.45
Perú	**6,115**	**100.00**	**19,888,192.2**	**100.00**

Fuente: CENAGRO, 2012.

Desde el punto de vista económico y social, la distribución territorial de las comunidades acusa un perfil definido: estas organizaciones están más presentes en las regiones de mayor especialización en la actividad agropecuaria, en las más pobres y en las de más bajo desarrollo humano.

El departamento de Puno se extiende por 7 199 900 hectáreas de las cuales el 62% ha sido registrada como superficie agropecuaria (4 464 473 ha) por el último CENAGRO de 2012. En el periodo intercensal 1994-2012, el departamento ha visto crecer en 393 000 ha la extensión de tierras agropecuarias (un incremento de 9,7%), mientras que se ha más que duplicado el número de parcelas, lo que significa que en ese mismo periodo se ha producido una notable fragmentación de la tierra. Confirma esta tendencia el hecho de que se duplicado, y más, el número de parcelas adquiridas por sucesión o herencia.

Las comunidades campesinas del departamento de Puno son las más numerosas del Perú. De acuerdo con el COFOPRI (2010), son 1265 comunidades, que equivalen al 20,8% del total de comunidades campesinas reconocidas en el país. Por su parte, CENAGRO 2012 arroja una cifra de 1388 comunidades, que representan el 22,7% del total nacional (véase tabla 2). Ello es resultado del extraordinario reconocimiento de comunidades durante la década de 1980[5], a raíz del proceso de reestructuración de la propiedad de las cooperativas agrarias creadas por las reforma agraria. Las medidas de reestructuración dictadas por el gobierno de entonces en respuesta a la presión de parcialidades, grupos y organizaciones campesinas, desembocó en una masiva conversión en comunidades (tabla 3). El 83,4% de las comunidades de Puno están reconocidas y tituladas, y comprenden 2 303 152 hectáreas.

[5] Históricamente, el mayor aumento en el número de comunidades campesinas a escala de todo el Perú se remonta hacia finales de la década de 1960 y durante el transcurso de la década de 1970, lo cual coincide con la aprobación de las normas de reforma agraria que promovieron estas formas de organización. Esas normas incorporaron además la actual división entre comunidades campesinas y comunidades nativas, en lugar de la categoría «comunidades de indígenas» adoptada por la Constitución Política de 1920 y ratificada por la de 1933.

Tabla 3. Puno: comunidades campesinas, según provincias, 1985-1993

Provincias	1985	1991	1994
Puno	86	197	200
Azángaro	90	256	307
Carabaya	30	43	50
Chucuito	79	127	109
Collao	59	106	114
Huancané	54	113	131
Lampa	17	87	103
San Román	15	33	34
Putina	13	33	59
Moho	9	23	26
Melgar	36	76	90
Yunguyo	16	22	22
Sandia	23	24	29
Total Dpto.	**527**	**1140**	**1274**

Fuente: Tomado de Valera & Laos, 1998, p. 32.

La información sobre formas de acceso a la tierra brindada por el último CENAGRO indica que en el universo de 4994 comunidades campesinas que fueron censadas a nivel nacional, solo las ubicadas en los departamentos de La Libertad, Puno y Piura declararon mayoritariamente que sus tierras fueron obtenidas por vía de adjudicación o compraventa[6]. En el resto de departamentos la mayoría de comunidades señalaron que el origen de sus tierras respondía a la posesión ancestral o a un título colonial. En el caso de Puno, el 51,1% de las 1041 comunidades campesinas censadas respondieron haber obtenido la mayor parte de sus tierras por vía de adjudicación o compraventa

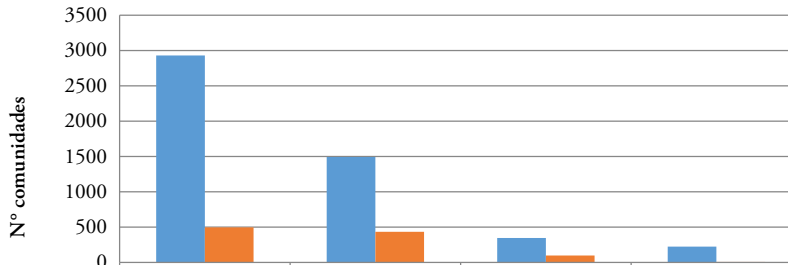
[6] Aunque el CENAGRO 2012 informa de la existencia de 6115 comunidades campesinas en el país, solo obtuvo información completa de 4994, razón por la cual se toma esta última cifra como referente para el análisis.

(gráfico 1); mientras que el 47,9% reivindicó el origen ancestral de sus dominios y el 1% declaró poseer un título colonial.

Ahora bien, el mayor origen ancestral de las tierras comunales no es una garantía de que en la práctica todo este recurso se conduzca de forma comunal. Sobre este punto, la información del CENAGRO 2012 señala que a nivel nacional el 70,2% de las comunidades campesinas censadas declaró que conduce tierras en forma comunal, mientras que el 29,8% restante indicó no poseer tierras con estas características. Otro elemento interesante es que la conducción comunal resulta más común entre las comunidades quechuas que en las aimaras. De acuerdo con el CENAGRO 2012, en el caso de las primeras, siete de cada diez comunidades declararon tener tierras de uso comunal, mientras que en las segundas ocurre algo similar solamente en cuatro de cada diez.

Gráfico 1. Adquisición de tierras

¿Cómo adquirió la mayoría de sus tierras la comunidad campesina*?



	Por posesión ancestral	Por adjudicación	Por compra y venta	Por título colonial
Perú	2930	1494	346	224
Puno	499	434	98	10

*Solo incluye comunidades campesinas censadas.

Fuente: CENAGRO, 2012.

2. Las comunidades de Tiquirini-Totería y San Salvador, en la provincia de Huancané

El presente estudio se centra en dos comunidades campesinas: Tiquirini-Totería (distrito de Huancané) y San Salvador (distrito de Huatasani), ambas en la provincia de Huancané, departamento de Puno. La provincia de Huancané se ubica por encima de los 3800 msnm y alberga la mayor proporción de habitantes rurales del departamento y un número importante de comunidades campesinas.

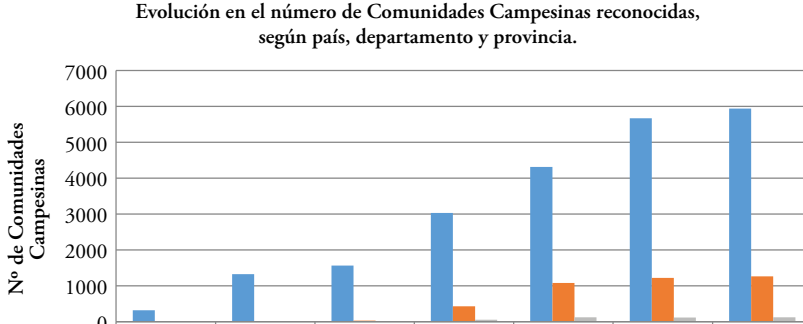
En relación con el origen étnico en el departamento de Puno, y en la provincia de Huancané en particular, desde el punto de vista del idioma materno, predominan los descendientes de las etnias aimara y quechua. En conjunto representan más del 65 y 85% de la población departamental y provincial respectivamente, de acuerdo con los censos de población y vivienda. Los datos del CENAGRO 2012 confirman que primero el aimara y luego el quechua son los idiomas maternos predominantes entre los productores agropecuarios de Huancané. El 31% de la población total provincial es quechua y el 54%, aimara. En las zonas rurales esta proporción sube a 34% de quechuas y 57% de aimaras. Bajo control de productores aimaras se encuentra una superficie de 85 167 ha, mientras que los quechuas controlan 17 935 ha.

En la provincia de Huancané, hasta finales de la década de 1960, existían dieciocho comunidades de indígenas reconocidas, las más antiguas con resoluciones de 1928 y en su mayoría ubicadas de modo disperso entre los distritos de Vilque Chico y Huancané. Con la aplicación de la reforma agraria en la década de 1970, este número de comunidades, ya rebautizadas como campesinas, se incrementó a 47. Dicha tendencia no fue afectada por la liquidación de la reforma; al contrario, la cifra de comunidades se elevó a 99 a lo largo de la década de 1980[7]. La adopción del nuevo texto constitucional de 1993 de corte

[7] Pueden distinguirse tres tipos de tipos de comunidades campesinas en la región Puno: (i) las comunidades originarias, cuyos orígenes se remontan al periodo anterior

neoliberal frenó el ritmo de reconocimiento de comunidades en la provincia hasta situarse actualmente en un total de 126 comunidades campesinas (gráfico 2). En estas comunidades habitaban 10 298 familias, según la información recabada por el COFOPRI el año 2010.

Gráfico 2. Evolución en el número de comunidades campesinas reconocidas, en todo el Perú, Puno y Huancané



	1930	1930-1950	1950-1960	1960-1980	1980-1991	1991-1998	1998-2009
Perú	321	1330	1569	3030	4315	5666	5938
Puno	10	21	35	434	1082	1222	1265
Huancané	4	6	6	55	127	117	126

Fuente: COFOPRI, 2010.

Por otra parte, no todas las comunidades campesinas reconocidas cuentan con un título de propiedad de sus tierras. En el caso de Huancané, la proporción de comunidades campesinas tituladas es de 88% y abarca poco más de 140 000 hectáreas. Esta proporción registrada en Huancané representa una situación más auspiciosa que la de la mayoría de provincias de Puno.

a la reforma agraria; (ii) las comunidades parcelarias, que tienen su origen en los grupos campesinos reconocidos como comunidades durante la reforma agraria; y (iii) las «mixtas» también conformadas en el proceso de reforma agraria y han mantenido formas de organización y sistemas de cargos tradicionales (tenientes gobernadores) (Grupo Allpa, 2008).

El altiplano de Puno ha visto la formación y permanencia de un gran número de ayllus[8] y parcialidades. En el caso de la provincia de Huancané, la vasta existencia de parcialidades se ha interpretado como resultado de la organización dual y la complementariedad de mitades, instaurada en los señoríos de los Lupaca y los Collas (Luque, 2013). En la actualidad, tanto en Huancané como en las demás provincias altiplánicas de Puno, las parcialidades se han mantenido y conservado en lo esencial sus rasgos característicos: (i) la distribución parcelaria familiar y no comunal de las tierras; (ii) el tronco patrilineal para el usufructo y sucesión de la tierra; y (iii) la fuerte tradición del sistema de cargos como mecanismo de legitimación y prestigio (2013). Sobre esta base, las parcialidades alcanzaron una fuerte cohesión social muy afirmada en la tenencia familiar de la tierra; y, al mismo tiempo, construyeron una identidad territorial que les fue de utilidad fundamental para hacer frente, primero a la gran propiedad de encomenderos y corregidores coloniales, y en el periodo republicano siguiente, al embate de las haciendas ganaderas.

En efecto, el auge de la exportación lanera en el sur del Perú desde la segunda mitad del siglo XIX trajo consigo el crecimiento y predominio de las grandes haciendas (Jacobsen, 2013). Se instala entonces en el escenario económico y social del altiplano puneño el agudo conflicto con los grupos campesinos organizados principalmente en ayllus y parcialidades. Bajo el poder terrateniente, económico y político, hacia principios del siglo XX, «las comunidades y parcialidades fueron

[8] Puede afirmarse que en su evolución la categoría «ayllu» denota en los Andes peruanos, desde la época colonial, una forma de organizar la tenencia de la tierra a partir de una agrupación familiar o de linaje común, mientras que la «parcialidad» era entendida como la mitad de un señorío o curacazgo que podía estar integrado por varios ayllus. La noción de «parcialidad», cuyo uso ha llegado hasta nuestros días, es rastreada en su origen por Rostworowski (1981). Afirma la autora que esta voz proviene de España y se utilizó ampliamente en el virreinato peruano desde el siglo XVI, aplicada principalmente al espacio andino. Se refiere a la parte de un territorio dividido en dos mitades (de arriba y de abajo).

arrinconadas en las orillas del lago Titicaca y en las zonas de puna, dejando tierras y pastos a las haciendas» (Caballero, 1990, p. 97)[9]. Los múltiples estallidos y abiertas rebeliones de los indígenas reducidos a la condición de «colonos de las haciendas» desde la década de 1860[10] marcan la historia regional de Puno hasta la segunda década del siglo XX. Al cabo de esta etapa, el mapa social del altiplano mostraba dos tipos diferentes de organizaciones campesinas. Por un lado, las parcialidades que conservaron sus tierras y mantuvieron su funcionamiento y autonomía[11]; por otro, aquellas que fueron absorbidas por la expansión terrateniente y quedaron en una condición de comunidades cautivas al interior de las haciendas y sometidas al poder gamonal.

Un largo paréntesis relativamente calmo iniciado a partir de la década de 1930 concluye en los años sesenta y setenta en los que Puno, si bien no acompaña con igual intensidad la ola de recuperación de tierras de la sierra central y del Cusco, asiste a un nuevo despertar de las energías sociales y la movilización de las organizaciones campesinas. La crisis de las haciendas que se arrastraba desde la década de 1940 y los efectos de las sequías (la más severa fue la de 1958) abrieron el tránsito a una nueva etapa de reivindicaciones por la tierra. Este impulso confluye pronto con la reforma agraria iniciada en 1969 por el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado.

---

[9] El despojo de las mejores tierras del que fueron víctimas las comunidades campesinas, por parte de las haciendas, es un proceso que en realidad abarca a toda la sierra peruana y transcurre durante buena parte del siglo XIX.

[10] Es célebre la rebelión de 1866-1868, influida por ideas liberales y encabezada por Juan Bustamante Dueñas en la provincia de Huancané. Se extendió a otras provincias del altiplano, llegó a tomar la ciudad de Puno y fue finalmente derrotada por una fuerza militar enviada desde el gobierno nacional.

[11] Muchas parcialidades de la zona aimara (circunlacustre) de Puno optaron, en el periodo de la reforma agraria, por no convertirse en comunidades campesinas, debido a que desde tiempos coloniales sus tierras no eran comunales, sino que se encontraban parceladas. Es el caso, por ejemplo, de Santiaguillo, una parcialidad del distrito y provincia de Huancané, estudiada por Luque (2013).

En lo que sigue examinaremos la situación de las dos comunidades campesinas elegidas para el estudio. La primera, Tiquirini-Totería es un caso de conversión de parcialidad en comunidad; el segundo, San Salvador, era un grupo de colonos o feudatarios que del enfrentamiento con la hacienda pasan a constituirse en comunidad.

Comunidad campesina Tiquirini-Totería

El territorio de la actual Comunidad Tiquirini-Totería, ubicada en el distrito de Huancané, provincia de Huancané, Puno (ver mapa 1), era antiguamente asiento de la parcialidad Tiquirini[12]. En los años 1964 y 1965, en la época en la que existían distintas estancias al interior de la parcialidad, bajo el liderazgo de los tenientes-gobernadores de las parcialidades de Tiquirini y Quishuarani, las familias empezaron a procesar acuerdos para formar una comunidad campesina. Posteriormente, en 1975, y bajo el marco de la reforma agraria aplicada por el gobierno militar, se constituye en este territorio la comunidad de Quishuarani Tiquirini, integrada por 205 familias y reconocida formalmente por R.J. 136-75-AE-ORAMS-VIII. El territorio que venía siendo ocupado por las familias de ambas parcialidades, Tiquirini y Quishuarani, pasa a formar parte de la nueva comunidad campesina, pero conservando el régimen de tenencia familiar de las tierras. Esta comunidad así constituida recibe en 1986 la adjudicación un terreno adicional de aproximadamente 1000 hectáreas, ubicado en la zona denominada Condoraqui, en el distrito de Quilcapuncu, a 4200 msnm, en la vecina provincia de San Antonio de Putina.

[12] En el curso del taller y entrevistas, los comuneros se referían como «estancia» a la entidad conformada por las familias que ocupaban el territorio durante el periodo anterior a la conformación de la comunidad. Sin embargo, cabe asimilar esta forma organizada de ocupar el territorio al concepto de «parcialidad» que es la forma comúnmente extendida en las áreas rurales de la provincia de Huancané y, en general, del departamento de Puno.

El caso de esta comunidad formada por parcialidades que deciden conservar la modalidad de parcelación muestra cómo la región ingresó al proceso de reforma agraria y de formación de nuevas comunidades campesinas bajo la herencia influyente del control familiar de las tierras, fuertemente arraigado en la historia regional con presencia de ayllus y parcialidades. Estas formas de organización y ocupación territorial de los espacios rurales, entre otros rasgos, han cumplido el papel de conservar y prolongar en el altiplano la tenencia y control familiar de las tierras.

Bajo esta influencia, muchas parcialidades en la zona aimara circunlacustre, incluyendo la provincia de Huancané, se resisten a convertirse en comunidades. Puede afirmarse que, en Huancané, más que en otras provincias de Puno, está viva la herencia del régimen de tenencia familiar cultivado largamente en el seno de las parcialidades.

Pero otras parcialidades, entre ellas Quishuarani y Tiquirini, optan por unirse para la conversión en comunidad campesina, bajo el empuje de la reforma agraria y fundamentalmente por el incentivo de las adjudicaciones de tierras. En este y en otros casos tales adjudicaciones venían a reparar antiguas usurpaciones o a colmar expectativas siempre presentes en las familias campesinas por ampliar su posesión de tierras. Pero en la comunidad que examinamos permanece intacta la estructura de tenencia y se mantienen las antiguas parcelas familiares. En cambio, deciden mantener bajo un régimen comunal el área entregada por la reforma agraria en la zona de Condoraqui[13]. Hay que señalar, sin embargo, que estas tierras adjudicadas, por sus características y altitud, son principalmente pastos y solo en algunas partes muestran limitada aptitud agrícola.

[13] La información disponible sobre la reforma agraria en Puno revela, en cambio, que muchas de las nuevas comunidades que originalmente eran parcialidades procedieron casi de inmediato a parcelar las nuevas tierras que les fueron adjudicadas por la reforma agraria.

Pero a partir de 1985, los comuneros del sector Tiquirini ya se encontraban procesando la idea de separarse de la comunidad formada con Quishuarani. La razón principal señalada hasta hoy por los comuneros es la existencia del río Putina, que constituye una barrera natural entre ambos sectores, dificulta el tránsito y la comunicación y otorga a cada lado una dinámica propia. En un proceso que dura varios años y bajo el impulso del Rimanacuy[14] de 1986, los comuneros de Tiquirini acuerdan conformar otra comunidad junto con familias del sector Totería. Otra razón adicional que precipitó esta separación —los comuneros la denominan «desmembramiento»— con Quishuarani fue un conflicto por el manejo y destino de fondos recibidos del Rimanacuy de 1986[15]. En este conflicto interviene el Ministerio de Agricultura y la separación se concreta finalmente en 1997.

Se constituye así la comunidad campesina Tiquirini-Totería, siendo reconocida por la R.D.R. 0188-98-DRA-JCM/CR-PETT del 15 de octubre 1998. Estaba integrada por 50 familias, con una extensión de 392.76 hectáreas y un perímetro de 9.75 kilómetros. Sin embargo, el terreno de 1000 hectáreas, adjudicado en Condoraqui (Quilcapuncu), permanece con el título de propiedad a nombre de la desaparecida comunidad Quishuarani Tiquirini. Hay aquí un asunto pendiente que los comuneros de Tiquirini-Totería deberán resolver.

Pero al lado de esta inercia histórica favorable a la tenencia familiar, la propia trayectoria de Tiquirini-Totería, así como la historia de muchas otras comunidades, incluye, como se ha visto, episodios que apuntan más bien en sentido contrario, es decir, a adoptar y reforzar formas asociativas. El solo hecho de entrar en oposición o conflicto con

[14] Eventos organizados por el gobierno nacional y que reunían a comunidades campesinas de un departamento. El Rimanacuy correspondiente a Puno se llevó a cabo en julio de 1986.

[15] La versión transmitida por un comunero miembro de la actual directiva comunal de Tiquirini-Totería es que «los problemas de dinero de Rimanacuy se lo apropiaron (los comuneros de Quishuarani) y no se sabe dónde está y es un problema».

otra organización como Quishuarani significó, en la práctica, estimular y poner en tensión el espíritu grupal y la identificación comunal de Tiquirini-Totería. Cabe pensar además que si un conflicto abierto con otros sectores (haciendas, comunidades vecinas, las nuevas cooperativas agrarias, etcétera) llega a ser una amenaza real o potencial de pérdida de tierras u otros bienes, el espíritu comunal se reforzaría mucho más. Tal es la perspectiva que en un futuro más o menos próximo deberá enfrentar la comunidad de Tiquirini-Totería en la disputa con Quishuarani por la posesión de las 1000 hectáreas de tierras adjudicadas por la reforma agraria. Una vez más, por encima del tradicional predominio del manejo familiar de las parcelas, se hará presente la convicción y la necesidad de que el estatus de comunidad y los lazos de identidad y de grupo que de allí emergen serán el instrumento eficaz para proteger y conservar lo que consideran forma parte de su propiedad.

Comunidad campesina de San Salvador

La comunidad campesina San Salvador se ubica en el distrito de Huatasani, provincia de Huancané, Puno (mapa 1). Su proceso de formación se llevó a cabo durante la década de 1980, y concluyó con el reconocimiento formal a través de la R.D. 209-88-UAD-XXI-P del 30 de mayo de 1988.

En la memoria de los comuneros, los hitos históricos importantes y anteriores a la formación de la actual comunidad se refieren, primero, a la existencia de una comunidad llamada Huatasani en la que la tierra pertenecía a familias campesinas, aimaras y quechuas. En 1940 llega la familia de apellido Alemán y se forma la hacienda Ccara. La versión que transmiten los comuneros es que «los hacendados se apropiaron de las tierras de los campesinos».

A partir de entonces se torna latente el conflicto entre el hacendado y los trabajadores o feudatarios de la hacienda. Desde principios de la década de 1960, en el país ya se había activado un importante movimiento de recuperación de tierras, en la sierra central y sur

(Cusco, principalmente), respondido por una tibia reforma agraria dictada por el primer gobierno de Belaunde. En este contexto, a mediados de la década, en enero de 1965, se forma en el distrito de Huatasani, y con el apoyo del parlamentario por Juliaca Roger Cáceres Velásquez, un sindicato que agrupa a los trabajadores de la hacienda Ccara y a otros agricultores sin tierras. La movilización y acciones del sindicato inicialmente se orientan a demandar mejores condiciones de vida y de trabajo para los feudatarios; pero luego se eleva el nivel de reivindicaciones y se plantea un conflicto directo por el derecho a la tierra. Confluye esta acción sindical con el radical proceso de reforma agraria iniciado en 1969 por el gobierno militar de Velasco Alvarado. El sindicato se mantuvo activo durante la etapa de adjudicaciones de tierra y de funcionamiento de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria. Funcionó hasta setiembre de 1980.

Con la reforma agraria, los feudatarios de la hacienda organizados en la comunidad campesina San Salvador reciben parte de las tierras. Se les adjudica un área de 1017 hectáreas que se extendía hasta la zona denominada Tintapata. El área adjudicada no se ha parcelado y se maneja como chacras comunales bajo un sistema de turnos. Un 30% de esta área se reservó para el manejo comunal de pastos.

Las tierras al sur de Tintapata continuaron en poder de la hacienda con familias de campesinos trabajando en condición de colonos. El sindicato continuó agrupando a estos colonos dentro de su organización.

En los años 1988 y 1989, en la época en que se produce el reconocimiento oficial de la comunidad, se intensifica la presencia de Sendero Luminoso en la provincia, y hacia 1989 esta organización ataca y destruye la hacienda. En este ambiente de inestabilidad y violencia los feudatarios activan nuevamente su organización y entran en conflicto con el hacendado Alemán. El desenlace es que finalmente el dueño de la hacienda ofrece venderles tierras a las familias campesinas. Estas adquieren parcelas en forma individual y la compra de tierras alcanza una extensión en conjunto de entre 400 y 500 hectáreas.

El proceso de adquisición se prolongó hasta 1998, en que desaparece la hacienda.

La experiencia de San Salvador ilustra con nitidez la situación de las parcialidades o grupos campesinos que cayeron bajo la dominación gamonal dentro de las haciendas y que luego se convierten en comunidades durante la reforma agraria[16]. En esos casos se dieron las condiciones para un conflicto abierto y frontal contra el poder terrateniente; este movimiento envolvía directamente reivindicaciones por tierras cuya recuperación se consideraba factible y además constituía una deuda con los antepasados. El espíritu asociativo y comunal aquí se encuentra estimulado y surge de inmediato a la superficie, se refuerza y opera como un poderoso impulso para la acción. Más aún si, tal como es el caso de la comunidad San Salvador, este enfrentamiento con el hacendado viene precedido de la formación de un sindicato, es decir, de una organización precisamente fundada sobre el principio de la asociación, la acción colectiva y la solidaridad frente a un enemigo común. San Salvador ha comprobado en su propia historia que el sindicalismo y la lucha abierta por la tierra abonan directa e inmediatamente en favor de la disposición comunal. Ello explicaría que esta comunidad, al ser beneficiada con la adjudicación de tierras por la reforma agraria, decida mantenerlas bajo régimen comunal.

Ello no impidió, ciertamente, acompañar esta acción procomunidad con otra de signo contrario, al abrir un espacio de negociación con el antiguo hacendado para la compra individual de parcelas familiares. Una vez más, en el comportamiento de la comunidad de San Salvador (y en el de muchas otras), el pragmatismo y la pluralidad aparecen como atributos de la racionalidad y la estrategia campesina en el altiplano.

[16] Habida cuenta de la dimensión que alcanzó esa conversión, se ha afirmado que «para la mayor parte de la sierra la historia de la reforma agraria es una que va de la hacienda a la comunidad» (Mayer, 2009, p. 65).

3. Tenencia de la tierra y vigencia de las comunidades campesinas en Puno

Entre 1964 y 1994 el número de comunidades reconocidas en Puno creció en más de treinta veces. ¿Qué significado puede tener un crecimiento de las comunidades campesinas de tales proporciones? ¿Pueden interpretarse estos cambios como el anuncio de que las comunidades campesinas han accedido a un papel decisivo en la vida rural del altiplano?

Cabe suponer que detrás de esta decisión asumida por miles de familias campesinas de Puno se encontraba la percepción de que constituir comunidades campesinas les reportaba ventajas efectivas de protección de la propiedad de la tierra, de adjudicación de nuevas tierras, de logro de infraestructura y servicios públicos a cargo del Estado, etcétera. Más allá de la discusión acerca del carácter «ficticio» o «real» de las comunidades así creadas[17] (Marcos, 1994), el hecho relevante es que para las familias involucradas se derivaron beneficios reales de esa decisión.

La experiencia de las comunidades estudiadas —Tiquirini-Totería y San Salvador— ilustra nuevamente que en la búsqueda de las ventajas asociadas a la formación de la comunidad coexisten, se combinan y aprovechan los marcos institucionales y legales existentes en el Estado, en el ámbito social regional y dentro del propio espacio comunal.

[17] En un artículo referido a la relación entre municipios y comunidades, Marcos (1994) menciona que en el valle del Mantaro se detectaron casos de creación de comunidades por iniciativa y en función de intereses de grupos particulares. Estas comunidades «ficticias» muy rara vez ponían en práctica los procesos y mecanismos que caracterizan a las comunidades «reales»: asambleas, faenas comunales etcétera y podían concluir privatizando las tierras o forzando su conversión en distritos.

Comunidad campesina Tiquirini-Totería

Para los comuneros de Tiquirini-Totería —como para los de cualquier otra comunidad— el contacto inmediato con el mundo de las instituciones y de la legalidad está dado por las normas de su propio estatuto o reglamento interno[18], y por las funciones de sus autoridades, elegidas por ellos mismos. Por lo demás, estos comuneros muestran un conocimiento vago e impreciso de las leyes y normas oficiales que se encuentran detrás de su estatuto: la Ley General de Comunidades Campesinas (ley 24656) y la Ley de Deslinde y Titulación (ley 24657), ambas de 1987.

El estatuto de la comunidad puede ser visto como una especie de «bisagra» en la que se encuentran y articulan las disposiciones de las normas estatales sobre comunidades con otras que provienen de la tradición o de los usos de la comunidad. Veamos algunos ejemplos.

De acuerdo con la ley 24656, el estatuto establece que la directiva comunal es elegida por la asamblea de la comunidad por un periodo de dos años[19]. Tiquirini-Totería viene cumpliendo regularmente esta norma, pero además le otorga a dicha elección un sentido propio y que tiene que ver con el sistema de obligaciones y cargos tradicionalmente vigente en las antiguas parcialidades. Para los miembros de esta comunidad, quienes conforman la directiva, más que representar la ley

[18] El estatuto data del periodo de separación de Quishuarani. En los años 1990 y 1991, durante la gestión del comunero Tomás Mira-Mira como presidente de la comunidad, ya se contaba con una versión completa del estatuto. En los años siguientes se incorporan algunos agregados y cambios de acuerdo con las necesidades de la comunidad, referidos a ceses de comuneros, exoneraciones de obligaciones y faenas para algunos casos especiales como el de las viudas. Hay que decir, sin embargo, que el estatuto establece derechos y obligaciones iguales para todos los comuneros, sean varones o mujeres. Conforme al estatuto, la asamblea tiene tres reuniones ordinarias al año en enero, abril y noviembre. La asistencia es obligatoria y existen multas para los comuneros que incumplan.

[19] Conforme al estatuto, la junta directiva tiene la obligación de realizar tres reuniones ordinarias al año, en enero, abril y noviembre.

del Estado, encarnan y prolongan los cargos que obligatoriamente y por turnos deben ejercer todos los miembros de la comunidad y que aplican el viejo espíritu comunal, a la vez que confieren prestigio y una buena imagen de respeto a la tradición. Las funciones de la directiva previstas por el estatuto en realidad repiten lo dispuesto por la ley, es decir, medidas de carácter principalmente administrativo, de gestión colectiva de los recursos comunales y de representación de la comunidad. Incluyen, sin embargo, una función introducida por los propios comuneros y referida a los «actos de justicia en la administración general de la comunidad».

Así, en cuanto al vínculo de la comunidad con la institucionalidad formal del Estado, se encuentra que en Quiquirini Totería —situación también verificable en otras comunidades del altiplano— se siguen dos caminos: uno, combinar las normas del cuerpo legal oficial con normas propias: y dos, cooptar o «apropiarse» de instituciones externas a la comunidad para hacerlas funcionar bajo los principios y lógica comunal. El caso más visible es el de los tenientes gobernadores, a cuya presencia y funciones la comunidad les otorga un sentido que responde a su propia tradición. Formalmente estos tienen el carácter de autoridades políticas dependientes de la estructura establecida por el gobierno nacional a través del Ministerio del Interior[20], y la Ley de Comunidades dispone que la asamblea comunal proponga una terna para su nombramiento por parte del gobierno. En el caso de la comunidad que examinamos, es la asamblea comunal la que elige a dos tenientes gobernadores —para cada uno de los sectores Tiquirini y Totería— dentro de la concepción tradicional según la cual todos los comuneros tienen la obligación de ejercer dicho cargo. De este modo, quienes debieran ser formalmente autoridades políticas que representan al gobierno

[20] Anteriormente esta estructura estaba conformada por los prefectos a nivel de departamentos, subprefectos en las provincias y tenientes-gobernadores en los distritos y centros poblados. Esta red jerárquica de autoridades asumía la representación del Poder Ejecutivo (gobierno nacional) en sus respectivas jurisdicciones.

en la práctica son asimilados por la institucionalidad comunal que prolonga así el sistema organizativo de las parcialidades que existían en esta zona hasta el año 1975, en que se forma la comunidad. Pero ese sistema de tenientes gobernadores de las anteriores parcialidades[21]era, a su vez, la prolongación de las autoridades ancestrales o *jilaqatas* de los antiguos señoríos, ayllus y parcialidades aimaras de la época colonial.

Comunidad campesina de San Salvador

Al igual que la otra comunidad estudiada, en el caso de San Salvador se cuenta con un estatuto para regir la vida comunal que contiene normas provenientes directamente de la legislación nacional sobre comunidades campesinas. Ajustándose a esas disposiciones, la asamblea de la comunidad[22] elige cada dos años una junta directiva; sin embargo, en San Salvador, por su origen inmediato como grupo campesino sometido a la hacienda y la experiencia que de allí se derivó, pareciera haberse debilitado relativamente en los comuneros el sentido tradicional y el simbolismo asignado a las autoridades comunales y a los «cargos» elegidos por ellos mismos.

De todos modos, está presente en la conciencia y en la práctica cotidiana de los comuneros la idea de que el funcionamiento de la comunidad reposa y se expresa fundamentalmente en la elección de sus autoridades. Este mandato colectivo se ha venido acatando estrictamente, cubriendo todos los cargos y funciones que dicta el estatuto. Todos los comuneros saben que en algún momento de su vida en comunidad a cada uno le corresponderá ejercer un cargo en la junta directiva.

[21] Las máximas autoridades de la parcialidad son hasta ahora el teniente gobernador y el teniente auxiliar, aunque ninguno tiene mayor influencia en la gestión de la tierra. Se dedican principalmente a asegurar el orden en la localidad y expedir algunos documentos. Los jefes de familia son los que deciden sobre el uso o destino de la tierra, incluso por encima de las autoridades de las parcialidades.

[22] El estatuto de la comunidad no establece la obligación de reuniones periódicas de la asamblea comunal. Esta se reúne de acuerdo con necesidades específicas o emergencias.

Cuánto de esta obligación es percibida como impuesta por la ley del Estado y cuánto como resultante de una tradición comunal, anterior y más fuerte que la norma estatal, es algo que no fue posible establecer directamente.

A propósito de las funciones de la directiva elegida, muchos comuneros están convencidos de que una de las funciones más importantes consiste en impartir justicia interna y resolver cualquier conflicto que pudiera presentarse entre los miembros de la comunidad. De modo similar al existente en la otra comunidad estudiada, en San Salvador prevalece la noción de justicia comunal cuya legitimidad y funciones se identifica con sus propias autoridades.

El papel del teniente gobernador en San Salvador posee también el carácter de «cooptado» o «asimilado» a la estructura comunal. En el momento actual, el cargo lo viene desempeñando una mujer comunera elegida por la asamblea por el periodo de un año. Debe subrayarse que es una característica de esta comunidad la frecuente elección de mujeres en cargos de autoridades comunales. El hecho de elegirlas significa reconocer su condición y derechos como miembros de la comunidad cuando ellas quedan en situación de jefas de familia (viudas o separadas de la pareja). Hay aquí un pie de igualdad de género respaldado por el mismo estatuto y puesto en práctica por el conjunto de la comunidad.

El tema clave: los derechos de propiedad

Se ha señalado el alto grado de identificación entre comunidades campesinas y propiedad de la tierra (Diez, 2003), y se ha subrayado además que esta relación con la tierra «es en general un vínculo con la *propiedad colectiva* basado en la correspondencia entre una población determinada (los comuneros) con un territorio dado (la propiedad comunal)» (2003, p. 73) (el resaltado es nuestro). Los derechos o formas jurídicas de propiedad sobre la tierra ocupan así el centro mismo de la vida de las comunidades, de su evolución histórica y de sus relaciones con el Estado y con el resto de la sociedad.

En el caso de ambas comunidades estudiadas se confirma que los comuneros poseen y aplican una noción o interpretación propia del derecho de propiedad que se ubica más allá de lo establecido en las leyes o códigos oficiales. Al respecto, la Ley General de Comunidades Campesinas establece que la propiedad de la tierra es un derecho que recae sobre la comunidad, de donde se desprende que a los comuneros individuales solo les asiste el derecho de uso o usufructo de las tierras. En los hechos, sin embargo, los comuneros de Tiquirini-Totería y de San Salvador (al igual que en las demás comunidades) ejercen sobre las parcelas que poseen derechos de sucesión o herencia, venta, alquiler y otras formas de disposición. Este ejercicio en ambas comunidades se considera respaldado por diversos documentos que exhiben, tales como certificados de posesión[23], escrituras de herencia o de compra, etcétera. Frente a las preguntas formuladas a los miembros de ambas comunidades respecto a la seguridad o garantía que ellos percibían respecto a la posesión de sus tierras, la respuesta en general abarcaba dos razones: una, referida a la seguridad que les proporcionaba la comunidad como organización en tanto propietaria del terreno comunal; y otra, la tenencia familiar de documentos (como los mencionados) a los atribuyen alcance o validez similar a «títulos de propiedad».

Esta práctica, observada en ambas comunidades, ejemplifica, por otra parte, lo anotado respecto de la propiedad de la tierra en la provincia de Huancané, haciendo referencia al «derecho de sucesión de la propiedad de la tierra que hasta hoy existen en las comunidades aimaras de Huancané…Este derecho de sucesión es solo una de las formas de expresión de su derecho no escrito» (Luque, 2013, p. 9). Añade el autor que tradicionalmente ese derecho de sucesión o herencia de la propiedad de la tierra «se adquiere por medio de los cargos comunales, el patrilinaje y la presión social» (2013, p. 10).

[23] En algunos casos los jueces de paz otorgan escrituras imperfectas, principalmente a los jefes de familia cuando quieren formalizar la transferencia de tierras a los hijos. En las parcialidades, también las autoridades como el teniente gobernador y el teniente auxiliar suelen entregar constancias de posesión que, en opinión de los campesinos, tienen el mismo valor que un título de propiedad.

En otros casos, la coexistencia entre dos cuerpos legales, el estatal y el comunal, da paso a una situación de simple desconocimiento de la ley o norma oficial y su reemplazo por la norma propia o consuetudinaria. Así, en Tiquirini-Totería y en San Salvador, los comuneros en general ignoraban la existencia de la nueva Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como «Ley de Tierras», promulgada en 1995. Desconocían, por lo tanto, que esa norma, en su artículo 11, permite la venta de tierras de las comunidades de sierra a terceros, siempre que la asamblea comunal la apruebe con el voto de no menos de dos tercios de sus miembros. En ambas comunidades, al margen de esta disposición, los comuneros se apoyan en que sus respectivos estatutos prohíben expresamente la venta de tierras a personas ajenas a la organización comunal. Esa prohibición, sobre la que se reafirman, es defendida por ellos como una garantía contra la disolución de la comunidad. En adición muchos miembros de la comunidad, siendo conscientes de que la tierra es crecientemente escasa, expresan su deseo de adquirir más parcelas. Hay en voluntad una disposición sumamente interesante: esos comuneros se resisten a ser atrapados por el minifundio y proponen afirmarse como pequeños agricultores con capacidad de enfrentar al mercado. Al mismo tiempo, la totalidad de los comuneros presentes en los talleres del trabajo de campo en las dos comunidades, expresaron su interés y voluntad por obtener títulos de propiedad individual de las parcelas que controlan.

En suma, las comunidades bajo estudio en Huancané se ajustan a lo que Diez (2003) denomina funcionamiento «jurídico» interno, que combina dos tipos de normas. Por un lado, las generadas por el Estado cuya vigencia y aplicación es «interpretada» y adaptada por las comunidades a su propia concepción y conveniencia; por otra, las producidas por la misma institución comunal y que en distinto grado pueden corresponder a usos y costumbres ancestrales. Por lo demás, esta combinación de marcos normativos e instituciones, esgrimida por

las familias comuneras y las comunidades como un mecanismo eficaz para su estrategia de sobrevivencia y reproducción, ya era ampliamente conocida en el país. Se menciona, por ejemplo, en los estudios y opiniones contrastantes expresadas durante los años cincuenta y sesenta (antes de la reforma agraria) a propósito del futuro de las comunidades campesinas en el Perú[24].

Es posible extraer un balance del proceso seguido por las comunidades estudiadas y del cuadro general que ofrecen la provincia de Huancané y el departamento de Puno en cuanto a la relación de las unidades campesinas y de las organizaciones comunales con las formas legales e institucionales. Se destaca que el solo hecho de constituir una comunidad campesina a partir de unidades familiares y luego insertar este régimen de tenencia familiar en el cuerpo comunal así creado es un ejercicio de pluralidad y combinación en el plano institucional. Esta decisión tiene luego una traducción jurídica formal y así las familias comuneras y las comunidades arriban, por la vía de los hechos, al terreno del pluralismo jurídico. No hay que perder de vista, sin embargo, que esta incursión en la pluralidad legal se torna accesible para las unidades familiares por su pertenencia a la comunidad campesina, pues distinto sería el caso de una familia individual o aislada. La implantación extendida de esta forma de *comunidad parcelaria* en gran parte del altiplano de Puno, mediante el proceso de reestructuración de tierras pos reforma agraria es, de otro lado, el punto más alto de un movimiento ocurrido a nivel nacional y que fue calificado como el triunfo del «modelo campesino parcelario» (Remy, 1992).

[24] A propósito de la superposición de funciones entre comunidades campesinas y municipalidades, Marcos (1994), menciona que ello fue interpretado por algunos analistas como un síntoma de crisis y declinación de las organizaciones comunales y como un anuncio de su posible desaparición. Otros, en cambio, mostraron que la disposición a de las comunidades para combinar estructuras tradicionales y economía de mercado era más bien un indicador de su vitalidad para hacerse un lugar en la sociedad y para ayudar al progreso de sus miembros. Tal es, por ejemplo, la argumentación de Fuenzalida (1982), en su estudio sobre la comunidad de Huayopampa, en el valle de Chancay, realizado en 1967.

Acceso y uso de la tierra

En la esfera institucional de las comunidades convive la tenencia familiar con la comunal para el manejo de las tierras. En cambio, en el plano de la producción, las formas de tenencia y uso se diferencian netamente según el tipo de tierras y el proceso productivo que sobre ellas se opera. Las familias comuneras en su actividad productiva distinguen claramente estos tipos de espacios que, en algunos casos, se caracterizan por la infraestructura que poseen (riego, por ejemplo) y en otros, su especificidad es más bien de carácter altitudinal o ecológico. En todo caso existe en el territorio comunal una marcada zonificación productiva con espacios diferenciados por microclimas, especies cultivadas, crianzas, dotación de agua, infraestructura disponible, etcétera[25].

En las comunidades de la sierra, de modo casi general, se establece una correspondencia entre estos tipos de tierras y espacios productivos y las formas de control y manejo de las tierras. Golte (1992) resume así esta lógica de comportamiento: (i) los pastos, ubicados en los pisos altos (puna, suni alto) se manejan bajo control directo de las comunidad, aunque los hatos de ganado son de propiedad y control familiar; (ii) las tierras de secano o llamadas de temporal y que generalmente se destinan a rotación y descanso, ubicadas en laderas, se ponen bajo regulación comunal cuando están en el ciclo dedicado al pastoreo, mientras que son usufructuadas por las familias cuando se encuentran con cultivos; (iii) en las tierras bajo riego el derecho es exclusivamente familiar con un régimen cercano al de la propiedad privada. La comunidad, sin embargo, interviene para regular el uso del agua de riego, a menos que prevalezca otro marco institucional como puede ser la

[25] Ciertamente esta relación entre territorios y organización social de la producción se verifica en distintas escalas. Así a nivel macro (nacional) y meso (regional) los rasgos distintivos de un territorio, su dotación de recursos y vocación productiva dan lugar a una zonificación económica que condiciona las formas de uso y ocupación. Dicha zonificación constituye una herramienta para la planificación del desarrollo con enfoque territorial.

pertenencia a una cuenca o la existencia de juntas de regantes. Veamos de qué manera la experiencia de las comunidades estudiadas se ajusta al modelo propuesto.

Manejo de recursos en Tiquirini-Totería

Es una típica comunidad parcelaria del altiplano de Puno. Como se ha mencionado anteriormente, su origen en una parcialidad prolonga la tradición de derechos y tenencia familiar. Así, las tierras tituladas de la comunidad (397 hectáreas) se encuentran íntegramente divididas en parcelas familiares; en este espacio no existe ningún área de carácter comunal.

En cambio, el terreno adjudicado de 1000 hectáreas en Condoraqui, (Quilcapuncu, Putina) sí se ha mantenido bajo manejo comunal. Casi el 50% de este terreno son suelos rocosos. En la otra mitad se hallan pastos en donde se mantienen alpacas y ovinos que pertenecen a unas diez familias de la comunidad. Hasta hace algunos años participaba toda la comunidad y los cargos y el pastoreo se realizaban por turnos acordados por la asamblea comunal. Actualmente la participación del conjunto de la comunidad es menor, pero aun así este terreno es el único de carácter comunal y de manejo colectivo con que cuenta la comunidad Tiquirini-Totería. En su gran mayoría los comuneros no están pensando parcelarlo —solo unos pocos piensan que la parcelación es una posibilidad a futuro—, pero todos unánimemente rechazan la alternativa de venderlo pues, según su propia opinión, esta adjudicación es una de las principales ventajas derivadas de haber constituido y conservado la existencia de la comunidad. Hasta el momento se mantienen como posesionarios, pero como formalmente el terreno fue adjudicado a la disuelta comunidad Quishuarani Tiquirini, está pendiente la consecución del título de propiedad para Tiquirini-Totería. Ese proceso se realizará bajo el supuesto de que las familias del sector Quishuarani han renunciado a todo derecho sobre el terreno adjudicado.

La zona agroecológica donde se asienta el territorio de Tiquirini-Totería se considera suni altiplano que, por ubicarse a distancia relativamente corta del lago Titicaca, recibe una cierta influencia climática del lago, lo que le permite cultivos como papa, quinua y habas, menos afectados por heladas. La totalidad de las tierras de esta comunidad son de secano y no existe actualmente ningún proyecto para dotarla de riego. En la distribución y uso de las parcelas controladas por los comuneros el área destinada a pastos es la parte más alta y colindante con los cerros Jaramasi, Qoakollo y Vilasalto en la parte oeste del espacio controlado por la comunidad —aunque en este sector existen algunas parcelas familiares con cultivos—. Estos cerros cuentan con andenes que parcialmente se encuentran con cultivos ya cosechados; en otras partes están forestados con eucaliptos y en otros segmentos de estos andenes existen pastos aprovechados por los hatos de ovinos de las familias posesionarias.

Esta es una zona que puede considerarse de temporal, destinada a un sistema de rotación y descanso[26]. No existe aquí un área continua de pastos netamente diferenciada de un área de uso agrícola; en cambio, se aprecia que las familias en sus respectivas parcelas tienen, junto a los cultivos alimentarios, espacios dedicados al cultivo de alfalfa para forraje de sus animales.

Cada familia posee un rango de cinco a diez parcelas, pero un perfil aproximado de la concentración de la tierra indica que existen unas diez familias, las más antiguas de la comunidad, que cuentan con la mayor extensión y poseen de cinco a siete hectáreas. En el otro extremo, unas cuarenta familias solamente acceden a media hectárea; en este caso se trata de las familias jóvenes que han recibido tierras como herencia de sus padres comuneros.

En general, las parcelas en manos de las familias se encuentran dispersas en el territorio comunal. Estas merecen una valoración distinta

[26] En lengua aimara se denomina *aynoqa* a este tipo de tierras, en el que tradicionalmente en el altiplano se han alternado las siembras y el pastoreo.

por parte de las familias comuneras: unas están más cercanas a su vivienda y pueden ser las de mayor calidad: las otras, algo más lejanas en la ladera del cerro, son de secano y se usan para la rotación. En el extremo, las familias de Tiquirini tienen algunas parcelas a kilómetros de distancia en el terreno Condoraqui adjudicado por la reforma agraria.

En cuanto al ganado, las familias de mayores recursos poseen de tres a cuatro vacas y un rango de veinte a veinticinco ovinos. Las de menores recursos cuentan solamente con una vaca (excepcionalmente dos) y unos cinco ovinos. El pastoreo lo realiza cada familia en sus respectivas parcelas, de las cuales casi la mitad se encuentra con pastos cultivados (alfalfares). Los espacios cercanos a los cerros, si bien no constituyen áreas comunales, pues también se hallan parcelados, eventualmente son utilizados para el pastoreo por casi todas las familias.

Por su dotación de recursos y piso altitudinal, Tiquirini-Totería es entonces una comunidad agropastoril en la que, sin embargo, la importancia relativa de la agricultura en lo económico es inferior a la de la ganadería. Ello porque los cultivos son principalmente destinados al autoconsumo —excepcionalmente algunas familias generan excedentes que son transados en el mercado local—, mientras que la crianza de vacunos y ovinos está principalmente dedicada a la venta, con lo cual se generan ingresos monetarios para las familias. Esta vocación productiva principalmente ganadera de la comunidad coincide con la orientación general del departamento de Puno, considerado el de mayor potencial ganadero del país.

Decisiones sobre la actividad agrícola y ganadera

En vista de que todas las tierras con aptitud agrícola se encuentran parceladas y bajo control familiar, la asamblea comunal no interviene ni tiene incidencia alguna en las decisiones sobre el trabajo agrícola y la crianza de los animales. Así pues, no existe una instancia colectiva de organización de las actividades productivas y del manejo de la tierra por encima de las familias.

De este modo, el tipo de cultivos, el momento de la siembra y la cosecha, las modalidades de rotación y descanso de las parcelas, el tamaño del hato ganadero, la labor del pastoreo, etcétera, son decisiones que corresponden a cada una de las familias comuneras, erigidas en las unidades básicas de la gestión productiva y del uso de los recursos. Las familias pueden adoptar mejoras tecnológicas e innovaciones por propia iniciativa. No necesitan consultar a la asamblea ni pedir autorización para introducir nuevos cultivos, desplegar otras técnicas transmitidas por algún agente externo a la comunidad, utilizar fertilizantes químicos y pesticidas o cercar sus parcelas. El manejo estrictamente familiar de la crianza impide también que, luego de la cosecha, los animales ingresen a parcelas ajenas para aprovechar el forraje. Siendo la agricultura de Tiquirini-Totería íntegramente de secano, no existe tampoco alguna forma de organización colectiva para el uso del agua en tiempos de lluvia.

Una decisión importante de la comunidad ha sido incorporarse al Proyecto Engorde de Ganado que viene ejecutando CARE Perú en la provincia de Huancané: El proyecto funciona desde 2004 y en él participan 18 familias que cumplen el requisito de poseer ganado y contar con la autorización de la asamblea comunal. El proyecto brinda capacitación en temas de manejo, alimentación, sanidad y comercialización del ganado. El resultado ha sido mejorar el peso y lograr vender en los mercados de Arequipa y Lima.

En un necesario balance, la trascendencia del Proyecto Engorde cubre varios frentes: (i) reafirma a la ganadería como la vocación y actividad principal de la comunidad, actividad que reposa básicamente en el derecho y manejo comunal sobre los pastos; (ii) para las familias comuneras es una prueba concreta de los beneficios que reporta la pertenencia a la comunidad; y (iii) potencialmente estos beneficios pueden seguir creciendo en tanto reposan en el principio de asociatividad para vincularse con el mercado. Así las economías de asociación puestas al alcance de las familias refuerzan el lado colectivo de esta comunidad parcelaria.

La necesidad de agua y los problemas del riego

La gran mayoría de comuneros comparte la idea de que una prioridad real para el desarrollo de la comunidad es contar con sistemas de riego. Hay que destacar que hace cinco años la comunidad planteó en el proceso del presupuesto participativo la necesidad de instalar un sistema de riego tecnificado, lo que no fue aceptado porque no hay suficiente agua disponible en la zona y porque se sostiene que el tratamiento de las aguas contaminadas del río Putina es sumamente costoso. La alta contaminación proviene de las actividades mineras ubicadas en la provincia de San Antonio de Putina —principalmente la mina Regina Palca 11, situada en el distrito de Quilcapuncu, deposita sus relaves de metales pesados en la laguna Choquene y en el río Putina— y del distrito de Huatasani[27]. Esta es una *externalidad negativa* de graves efectos sobre el conjunto de la comunidad. Se ha realizado recientemente una pasantía para conocer la experiencia de las provincias altas del Cusco en lo relativo a manejo de aguas y descontaminación.

Otro proyecto de irrigación presentado al presupuesto participativo, y tampoco aceptado, planteaba traer agua de la vecina comunidad de Pongoni. A pesar de estos fracasos, la comunidad sigue manifestando su voluntad de permanecer en el presupuesto participativo para tratar de obtener proyectos de irrigación, agua y letrinas.

Tampoco ha habido respuesta positiva a la solicitud planteada a Agro Rural para que atienda el tratamiento de las aguas contaminadas del río Putina. Existe también otra fuente de contaminación originada en la pequeña laguna salada de Ñapa, ubicada en el distrito de Rosaspata. En época de lluvias, el agua salada invade el río Putina. La alternativa planteada por los comuneros es filtrar el agua de río para uso de la población e instalar pozos de cinco a siete metros de profundidad, para lo cual necesitan la tecnología adecuada para estabilizar dichos pozos.

[27] Los comuneros recuerdan que hasta principios de la década de 1970 se podían pescar truchas y pejerreyes grandes en el río Putina.

Señalan que no fue aceptada la propuesta presentada a la municipalidad para el aprovechamiento de las aguas subterráneas mediante pozos.

Otra opción es el uso de las aguas del pequeño río Choska, pero al respecto existe un problema con la comunidad vecina de Cuyuraya. No obstante, de que existe un acuerdo, en particular el centro poblado de Cuyuraya se niega a permitir la utilización de estas aguas. Complica el problema el hecho de que para abastecer a la propia ciudad de Huancané se aprovechan las aguas del río Choska. Todo ello hace necesaria la instalación de una instancia —un consejo— que reúna a todos los usuarios del río Choska para establecer acuerdos sobre un uso racional y equitativo de estos recursos hídricos.

Otra vez, cabe hacer un balance de este esfuerzo por dotarse de infraestructura de riego. En condiciones de aguda escasez del recurso y debiendo hacer frente a condiciones sumamente adversas de contaminación, las familias comuneras perciben claramente que en este caso no hay salida por la vía de la acción individual. El peso de la acción colectiva resulta otra vez decisivo, tanto para insistir frente al Estado en algún proyecto factible técnica y financieramente, como para hacer frente a un conflicto con la colindante comunidad de Cuyuraya por el uso de las aguas del río Choska. La ventaja de la organización comunal se deja nuevamente sentir, aunque más adelante —en la actividad propiamente agrícola bajo riego— prevalezca el derecho y tenencia familiar de la tierra.

Descanso y rotación de las tierras

El sistema no tiene una regulación comunal en Tiquirini-Totería; está librado a las decisiones individuales de las familias. Una percepción generalizada en la comunidad es la creciente escasez de las tierras y su cada vez más baja calidad. Ello obliga a las familias, por una parte, a reducir los periodos de descanso y, por otra, a utilizar mayor cantidad de abonos para contrarrestar la fertilidad declinante de las parcelas. Esta situación, a su vez, torna más necesaria la práctica de rotación

de cultivos que tradicionalmente han utilizado las familias campesinas. Una secuencia de rotación ampliamente conocida es la que empieza el primer año con papa; el siguiente, quinua; luego, habas; seguida de avena o cebada, y finalmente se siembra alfalfa y se pasa al barbecho, que permite el descanso de la tierra. Junto a los cultivos principales anotados, las familias siembran también en pequeña proporción otros cultivos nativos como ocas, olluco e izaño. La totalidad o la mayor parte de esta producción se destina al autoconsumo y si excepcionalmente se generan excedentes, se venden en el mercado de la ciudad de Huancané.

El abono utilizado es principalmente estiércol (guano) de vacunos y ovinos, una menor cantidad de abono foliar y eventualmente muy poco de fertilizantes químicos. El problema de la menor calidad de los suelos se agrava por los procesos de erosión en las zonas de laderas. Tradicionalmente las familias utilizaban los andenes existentes en los cerros, pero esa opción ahora se torna cada vez más difícil por la falta de lluvias y la escasez cada vez más sentida de fuentes de agua.

Manejo de recursos en San Salvador

Es también una comunidad parcelaria, pero a diferencia de la anterior, ha mantenido bajo control comunal las tierras que les adjudicó la reforma agraria. Las tierras adquiridas al antiguo hacendado fueron, en cambio, inmediatamente parceladas.

El territorio comunal de San Salvador ocupa también el piso suni altiplano[28], pero por encontrarse a una distancia relativamente mayor del lago Titicaca, recibe de este una menor influencia térmica, y existe así una mayor incidencia de las heladas. Estas condiciones agroecológicas reducen el componente agrícola de las actividades comunales e incrementan el peso de la actividad ganadera. La importancia económica

[28] Las características del piso suni altiplano y otras zonas agroecológicas del altiplano puneño pueden verse en Tapia (1998).

de la ganadería vacuna y de las actividades de transformación articuladas a esta es definitivamente mayor en San Salvador que en la otra comunidad estudiada.

La extensión de tierras bajo uso y control individual con que cuentan las familias comuneras es variable. Un sector de unas 30 familias «ricas» posee una extensión de un rango de siete a diez hectáreas. En el otro extremo, unas diez familias jóvenes poseen parcelas en torno a una hectárea. El perfil de esta concentración de tierras intracomunal se ha ido acentuando obligadamente por la subdivisión a la que induce el crecimiento del número de familias. También en San Salvador se observa un patrón de dispersión territorial de las parcelas bajo posesión familiar. Las compras realizadas al antiguo hacendado mantuvieron esa dispersión[29].

Sobre la posesión de ganado, las familias con mayor poder cuentan con diez a doce vacas y entre doce y quince ovinos. Las familias con menores recursos poseen solamente tres o cuatro vacas y generalmente no cuentan con ovinos.

Decisiones sobre la actividad agrícola y ganadera

En las chacras comunales siembran principalmente papas, habas y quinua. Todas las familias van a sembrar por turnos aprobados y organizados por la asamblea comunal. En la zona comunal de pastos naturales las familias pastan sus respectivos hatos familiares. No hay ganado comunal, pero la asamblea comunal decide y ordena la forma de usar las zonas de pastos. Mediante una adecuada coordinación, todos los comuneros pueden usar la misma cantidad de tierras de pastos y todos pueden llevar la misma cantidad de animales por acuerdo de la asamblea. Según la información que se disponga, existe también un sistema de rotación del ganado y de las zonas de pastos para evitar el agotamiento o sobrepastoreo. Lo hasta aquí

[29] El régimen de dispersión territorial de las parcelas familiares ha sido visto como parte de la estrategia de reducción de riesgos e incluso como la aplicación en escala reducida (intracomunal) del control vertical de pisos ecológicos.

mencionado implica que, en San Salvador, por existir una porción de tierras bajo regulación comunal, la asamblea está obligada a un involucramiento en las actividades agrícolas y de pastoreo mayor que en la otra comunidad estudiada.

El ganado vacuno en San Salvador es principalmente de leche. Recientemente han empezado una actividad de cría y engorde de ganado para carne, con apoyo del Proyecto que desarrolla CARE Perú.

En las parcelas agrícolas individuales las decisiones sobre cultivos y siembras son familiares. También es decisión familiar el uso de maquinaria (tractor), fertilizantes, insecticidas, apertura de pozos para extraer agua.

Se ha instalado una pequeña planta quesera como una inversión propia de los comuneros. La idea original la planteó un comunero y la planta funciona desde 2013, habiendo recibido apoyo de instituciones como PRONAMACH, el Proyecto PRADERA y otros. La instalación se aprobó en asamblea comunal y formalmente la junta directiva aparece como propietaria. Para su operación se ha formado una asociación que actualmente cuenta con 28 comuneros socios. La regla es que todos los comuneros, incluso los no socios, pueden usar esta planta si pagan por el servicio. Los recursos así obtenidos se utilizan para el mantenimiento de la planta y la compra de insumos. La planta procesa diariamente unos 500 litros de leche y se producen de 45 a 50 quesos diarios. En la planta quesera los comuneros de mayor capacidad procesan de diez a doce litros diarios de leche; los de menor producción, de cuatro a cinco litros.

Así pues, recibieron apoyo de Agro Rural y de CARE que les impartió capacitación sobre tecnologías de producción y comercialización de quesos. Se percibe que los principales problemas para el éxito y expansión de la producción quesera vienen por el lado del mercado que es bastante limitado. Por ahora se dirigen principalmente al mercado local de Huatasani, San Antonio de Putina al norte y la mina La Rinconada en el distrito de Ananea.

Los comuneros pueden constatar que el funcionamiento de la planta quesera es efectivamente beneficioso por que incrementa los ingresos familiares. De allí su decisión para invertir y hace crecer la planta. Pero estos planes se conciben y se ejecutan como un ejercicio colectivo que refuerza el espíritu comunitario y comprueba su sentido beneficioso para todas las familias. No solamente para las asociadas sino para las demás que pueden acceder a los servicios de la planta.

Se ha conformado también una Asociación de Engordadores de Vacunos para participar en el Proyecto Engorde que ejecuta CARE Perú a nivel de la provincia de Huancané. Hasta el momento, la asociación cuenta con unos cuarenta comuneros asociados, que vienen participando como beneficiarios del proyecto; estos reciben asistencia técnica y capacitación, siempre que cumplan el requisito de organizarse y poseer ganado vacuno para engorde. Nuevamente aquí la pertenencia a la organización comporta ventajas que no podrían estar al alcance de las familias aisladas. Por otro lado, es evidente que cualquier iniciativa por ampliar el alcance del proyecto, así como garantizar su sostenibilidad en el futuro, no hará sino mostrar la necesidad y la conveniencia de fortalecer la asociatividad comunal.

Descanso y rotación de las tierras

Junto con la escasez, otro problema que confronta la comunidad de San Salvador es la calidad de las tierras. En términos generales, los comuneros declaran poseer tierras de calidad regular o intermedia que están expuestas al riesgo de erosión o lavado de los suelos por las lluvias. Ese fenómeno provoca una calidad decreciente de las tierras y hace necesario contar con métodos de conservación, entre los cuales destacan las terrazas y andenes. Recuerdan las contribuciones que en estos aspectos técnicos proporcionó la antigua institución PRONAMACHCS. En este caso, la conservación de suelos que se percibe como indispensable remite a la necesidad de organizar faenas

de trabajo comunal que es otro campo en el que el efecto comunidad se hace patente.

Generalmente los comuneros utilizan sistemas de rotación de cultivos por ciclos de tres años. Aplican también descanso de las tierras por un periodo de dos a tres años. Es frecuente el uso de abonos naturales y la fumigación contra plagas como el gorgojo. También han tenido casos de rancha en temporadas de excesiva humedad.

De otra parte, enfrentan los problemas de sanidad animal, principalmente la aftosa en el ganado vacuno, gracias a la capacitación que reciben de instituciones como CARE Perú. Consideran que SENASA, la institución oficial de la sanidad agraria perteneciente al Ministerio de Agricultura y Riego, está casi ausente y brinda poco o nulo apoyo a los comuneros.

Aunque la calidad de los pastos no es mala, sí sienten la enorme escasez de pastizales para su dotación creciente de ganado. Esta escasez de pastos es considerada como más severa que la de tierras cultivables. Plantean que todas las familias deberían realizar un esfuerzo por ampliar el área de siembra de alfalfa, para lo cual necesitarían tener disponibles andenes en los cerros, lo cual remite nuevamente a la pertinencia del trabajo comunal.

La necesidad de agua y los problemas del riego

En el territorio comunal funcionan algunas formas de riego que, sin embargo, no constituyen un sistema estable y completo. Existen elementos como canales para riego por gravedad construidos por FONCODES hace unos veinte años, los cuales captan agua de lluvias. Hay también un reservorio para toda la comunidad que recolecta agua de manantiales. La mitad de las familias han instalado sistemas de riego por aspersión en sus parcelas.

En suma, la comunidad piensa en un proyecto de ampliación del sistema de riego mediante la construcción de represas para aprovechar las lluvias y los ojos de agua del territorio comunal. Sería esta una aplicación

de las tecnologías de siembra y cosecha de agua. Para concretar el proyecto, son conscientes de que necesitan capacitación y piensan solicitarla a Agro Rural y a CARE Perú. De todos modos, las principales decisiones sobre agua y riego son colectivas y debe tomarlas la asamblea comunal.

* * * * *

Recapitulando, se puede afirmar que han estado presentes dos criterios para examinar el vínculo entre tipos de tierras y formas de organización de la producción. Uno es el criterio económico, según el cual se incrementa el usufructo familiar cuando mayor es la calidad de las tierras o mayor su acondicionamiento con infraestructura, riego y otras mejoras. Otro es el criterio ecológico, de acuerdo con el cual aumenta el control comunal conforme es mayor la altitud de los terrenos. Como parte de esa racionalidad de las familias comuneras buscan los beneficios del efecto comunidad en los espacios de pastos y en determinadas tierras (*aynoqas*), y adoptan las ventajas de la tenencia familiar cuando se trata de tierras agrícolas, principalmente bajo riego.

Si en una visión de conjunto se aprecia a la familia comunera como una unidad y a la comunidad como un sistema de producción, entonces los derechos de usufructo o control familiar se hallan siempre condicionados por la existencia y el control de la comunidad. Esta regulación será más o menos directa o cercana, dependiendo del tipo de recursos y de la zona productiva de que se trate. Pero en un sentido más amplio, la función de la comunidad es proporcionar elementos para la continuidad y mejoras de la producción familiar —los procesos de engorde de ganado, la planta quesera, en los ejemplos mostrados en las comunidades bajo estudio—. Ese papel comunal es, finalmente, absolutamente necesario para la estrategia de reproducción de las unidades familiares.

Una tendencia presente desde el inicio de la comunidad de Tiquirini-Totería es el incremento del número de parcelas y, simultáneamente,

la reducción de su tamaño promedio[30]. Detrás de este proceso de minifundización se encuentra el incremento del número de familias y, con ello, el proceso de subdivisión de las parcelas que son entregadas en herencia por los antiguos comuneros a sus hijos que han formado nuevas unidades familiares.

Sin embargo, la multiplicación de los minifundios y la mayor presión sobre la tierra da lugar a otro proceso cuya presencia es también creciente en esta comunidad y en el resto del universo comunero del departamento: la migración, sobre todo de los jóvenes que se desplazan a las ciudades intermedias, a los grandes polos urbanos de la macrorregión sur (Juliaca, Arequipa, Tacna) o a centros de explotación minera. Así, la comunidad experimenta directamente esta relación entre escasez de tierras y la reducida capacidad de estas para generar ingresos y migración. En el caso de Tiquirini-Totería, un 30% de la población sale en busca de otras ocupaciones y fuentes de ingresos. Una parte importante se dedica a trabajar por temporadas de tres a cuatro meses en la mina La Rinconada (ubicada en el distrito de Ananea, en la vecina provincia de San Antonio de Putina) y otra parte opta por dirigirse a Juliaca, en donde la ocupación más frecuente es el servicio de transporte urbano con triciclos. Se constata que cada año es mayor la migración temporal de los jóvenes, aunque siempre queda la parcela conducida por familiares u otras personas de la comunidad.

Frente a la escasez de tierras, parte de la estrategia de sobrevivencia, además de la migración, es el esfuerzo de algunas familias comuneras por diversificar sus ingresos desplegando actividades no agrícolas al interior mismo de la comunidad. Una opción es la actividad de tejidos, que produce pequeñas frazadas para la venta (y también para uso propio),

[30] De este modo la comunidad sigue la tendencia claramente observada en la provincia de Huancané y en todo el departamento de Puno. El último CENAGRO muestra que Puno sigue siendo el departamento con mayor fragmentación de la tierra (posee el mayor número promedio de parcelas por unidad agropecuaria).

producción de artesanías y, en los casos de gran necesidad, la venta de ganado para obtener ingresos monetarios. También se recurre al comercio de productos de consumo; en el espacio comunal existen, desde 2007, dos tiendas de propiedad de comuneros.

En el caso de San Salvador, la escasez de tierras, muy sentida por la comunidad, tiende también a gravarse por el crecimiento del número de familias y el derecho que reclaman las familias jóvenes para conducir sus propias parcelas. En estas condiciones, al igual que en la otra comunidad, hay la tendencia creciente a la migración de los miembros jóvenes de las familias. No hay, en cambio, casos de familias completas que hayan optado por migrar. Los destinos principales de estos jóvenes que salen de manera temporal de la comunidad son la ciudad de Juliaca para actividades de comercio y transporte, y la mina La Rinconada en el distrito de Ananea.

En cuanto a otras actividades distintas de la agricultura, dirigidas a diversificar los ingresos de las familias comuneras, la principal es el comercio, con la venta de ganado vacuno. Eventualmente, las familias venden una o dos cabezas de ovino cuando hay alguna necesidad o emergencia que atender. En cambio, y dado que la principal orientación de la producción agrícola familiar es el autoconsumo, la venta de la producción agrícola es absolutamente excepcional y solamente cuando se generan excedentes.

La experiencia de la que nos informan los comuneros de Tiquirini-Totería y San Salvador tiene el significado de un nuevo alcance estratégico, más allá de la simple sobrevivencia. Ese nuevo alcance se facilita porque el efecto comunidad, además del terreno económico, ha logrado plasmarse en el plano de los derechos bajo formas flexibles. A partir y desde la coexistencia del colectivismo con el individualismo, las familias comuneras salen a experimentar con otras modalidades: migrar y actuar dentro y fuera de la comunidad, combinar autoconsumo con incursión al mercado, mezclar conocimiento ancestral con educación moderna, fusionar estilos de vida, amestizar la cultura y sus

expresiones, enlazar la diversión urbana con el retorno a la comunidad para las fiestas patronales. La migración no es pues un movimiento en una sola dirección (del campo hacia la ciudad). En este proceso de ida y vuelta se establecen lazos de continuidad en lugar de precipitar una ruptura definitiva entre pasado y presente, entre ciudad y comunidad[31].

En las comunidades estudiadas lo frecuente es que los comuneros opten por la migración parcial de la familia: solamente algunos miembros —generalmente los jóvenes— emprenden la aventura hacia la ciudad. Los padres permanecen en la comunidad y se establece así una red de relaciones entre los residentes y los migrantes que refuerza vínculos, genera apoyos, produce soportes, etcétera. La familia como un todo tiene un pie en la comunidad y el otro en la ciudad[32].

[31] La migración y la diversificación de ingresos en el caso de las comunidades aimaras tiene larga data. Al respecto, a fines de los años sesenta, Dobyns (citado por Urrutia, 2003, p. 192*)* indicaba que: «97,5% de las comunidades campesinas encuestadas exportaba productos agropecuarios o disponía de ingresos provenientes del trabajo de los comuneros fuera de su territorio». Urrutia agrega otra referencia: «Kuczynski escribía, en 1945, que en la zona de Puno que él estudió, el ingreso asalariado fuera de las comunidades y el comercio eran mayores fuentes de ingreso que la producción agropecuaria ¡desde hacía veinte años!» (2003, p. 192). Lo nuevo ahora —y a eso se refería Franco (1990)— es la dimensión que ha alcanzado el nuevo contexto en el que se produce (desarrollo capitalista y predominio de los mercados en crecimiento) y el papel de la educación. Es a partir de mediados del siglo XX que las familias campesinas se empeñan en hacer uso de la educación como la herramienta por excelencia para la movilidad social. De allí que la educación, junto con la tierra pasen a ser los principales activos de los pobres del campo (Escobal, Saavedra & Torero, 1998).

[32] Anotemos, de paso, que en el terreno legal ocurre algo parecido. Los comuneros y la comunidad como colectivo migran parcialmente hacia la legalidad oficial y estatal, toman de ella lo que les resulta conveniente, pero al mismo tiempo no abandonan la legalidad consuetudinaria, las normas basadas en la costumbre y en la tradición comunal. Así como la migración y el tránsito a una nueva modernidad conduce a una sociedad más democrática y mestiza; así también respecto de la tierra y sus derechos, se produce una especie de mestizaje legal, acorde con una cambiante identidad andina.

4. Conclusiones

En las comunidades campesinas del altiplano peruano es reconocible la herencia histórica de las parcialidades, la mercantilización de las economías comuneras estimulada por la intensa dinámica de urbanización, el crecimiento del comercio y otras actividades, cuyo nodo principal en la región es la ciudad de Juliaca, a lo que se agrega la incidencia de la acción estatal y sus paquetes legislativos. Todo ello apunta a debilitar los derechos colectivos y la gestión comunal de la tierra en las comunidades campesinas.

Sin embargo, y a contracorriente de esta tendencia individualista que pareciera prevalecer en el conjunto del departamento, existen otras fuerzas y tendencias que apuntan en sentido favorable a la organización comunal y al manejo colectivo de los recursos, principalmente la tierra. Todo ello indica que nada está dicho definitivamente. El pronóstico individualista a secas, casi con visos de fatalismo en el caso de Puno, que anuncia la crisis y supuesta declinación inevitable de las comunidades debe matizarse, cuando no revisarse. Se impone poner sobre el tapete y evaluar todos los factores positivos o negativos. Se trata, en consecuencia, de realizar un balance entre las fuerzas de signo contrario para deducir la orientación predominante e intentar aproximarse al rumbo futuro que tomen en la región las comunidades campesinas.

Las fuerzas por considerar, con incidencia relevante en el funcionamiento de las organizaciones comunales del altiplano, y en particular de la provincia de Huancané, pueden ordenarse en cuatro planos de análisis. Estos planos y las tendencias que albergan son:

a) A nivel de los antecedentes y condicionantes históricos de la región altiplánica, la innegable fuerza de las parcialidades y la inercia de control familiar que desencadenan es contrarrestada en el caso de aquellos procesos concretos por los que ha transitado la experiencia, las luchas y la formación de muchas comunidades campesinas. Un rasgo saltante son los conflictos

que han debido enfrentar con el Estado, con otras comunidades o con los hacendados, para reivindicar tierras y derechos. El papel cohesionador y la afirmación de identidad colectiva que surge de esos conflictos es una fuerza formidable en favor de la comunidad. La comunidad de Tiquirini-Totería ha hecho ese recorrido y también la de San Salvador, con el añadido de que esta última lo hizo bajo la forma organizativa de un sindicato que refuerza el espíritu comunal.

b) A nivel de los marcos institucionales y legales confluyen diversos factores de importancia y con valor positivo para el futuro de las comunidades. Uno es el impulso extraordinario y masivo de formación de comunidades campesinas en Puno, lo que reveló la existencia de una oportunidad ventajosa para las familias comuneras, la cual así fue percibida y aprovechada. Los demás factores son consecuencia de ese impulso formador de comunidades: El aprovechamiento y combinación de marcos legales, es decir, la pluralidad jurídica puesta al servicio de la estrategia de sobrevivencia y reproducción de las familias; la cooptación de estructuras y funciones institucionales del Estado como son los tenientes gobernadores (pero también los jueces de paz). Todo ello abona a la vitalidad de las comunidades.

c) A nivel del manejo de recursos y organización de la producción, las comunidades campesinas del altiplano puneño, por las condiciones naturales, climáticas y agroecológicas, ostentan una vocación definidamente ganadera, que reposa en el manejo de pastos, es decir, un recurso por excelencia inclinado al uso comunal. Además, sobre la base de esa vocación de las comunidades altiplánicas, algunas se encuentran ya embarcadas en un proceso de mejora de la actividad (engorde de ganado) o diversificación de la producción lechera (plantas de quesería), cuyo avance está indisolublemente ligado a la acción colectiva

y la asociatividad para enfrentar el mercado. La urgente necesidad de implantar y mejorar el riego también incentiva en las familias comuneras la acción conjunta y bajo el paraguas institucional de la comunidad para demandar al Estado las obras o para enfrentar la contaminación causada por otros actores (empresas mineras, comunidades vecinas).

d) No obstante, el creciente el número de familias comuneras que aspiran al título de propiedad individual de sus parcelas, estas reconocen que la mayor garantía y seguridad respecto de sus tierras proviene del título comunal, es decir del derecho de propiedad en manos de la organización comunal. Al lado de este factor protección vivamente percibido por los comuneros individuales está también el factor identidad férreamente anclado al territorio comunal. En el altiplano, la pertenencia a un territorio y la identidad con él es un valor inestimable y una fuerza real.

e) Por lo anterior, cabe afirmar que en la región altiplánica de Puno tiene un vigor apreciable el modelo de comunidades parcelarias establecido en el país en el periodo posterior a la reforma agraria. La aparente paradoja de combinar parcelación con comunidad es en realidad el origen de la fuerza de este modelo, basado precisamente en su capacidad de adaptación, pluralidad y flexibilidad.

f) Finalmente, el efecto comunidad, concretado en el terreno económico y en el acceso a derechos, permite a las comunidades estudiadas de Huancané (al igual que a las del resto del país) optar por nuevas modalidades de ingresos y de movilización geográfica y social, sin romper los vínculos con la organización comunal. Ello significa para las familias comuneras del altiplano superar la simple estrategia de sobrevivencia y ampliar su rango de oportunidades, aprovechando el dinamismo urbano, económico y comercial de la región.

Bibliografía

Caballero Víctor (1982). Urbanización de la sociedad rural puneña, crecimiento y cambios en las comunidades campesinas. *Debate Agrario*, 14.

Caballero, Víctor (1990). El modelo asociativo en Junín y Puno. Balance y perspectivas del problema de la tierra. En: *La Reforma Agraria 20 años después* (97-108). Chiclayo: CES Solidaridad.

COFOPRI (2010). *Listado digital de comunidades campesinas*. Lima: COFOPRI

Cotlear, Daniel (1989). *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima: IEP.

Degregori, Carlos Iván (1986). Del mito del Inkarri al mito del progreso. *Socialismo y Participación*, 36.

Diez Hurtado, Alejandro (2003). Interculturalidad y comunidades, propiedad colectiva y propiedad individual. *Debate Agrario*, 36.

Dobyns, Henry (1970). *Comunidades campesinas del Perú*. Monografías Andinas 6. Lima: Editorial Estudios Andinos.

Echenique, Jorge & Sergio Gómez (1988). *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización.* Santiago de Chile: FLACSO- Agraria.

Eguren, Fernando & Miguel Pintado (2015). *Contribución de la Agricultura Familiar al sector Agropecuario en el Perú*. Lima: CEPES.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra & Máximo Torero (1998). *Los activos de los pobres en el Perú.* Lima: GRADE.

Figueroa, Adolfo (1981). *La economía campesina de la sierra del Perú*. Lima: PUCP.

Franco, Carlos (1990). *Exploraciones en otra modernidad: de la migración a la plebe urbana*. Cusco: CBC.

Fuenzalida, Fernando y otros (1982). *El desafío de Huayopampa. Comuneros y empresarios.* Lima: IEP.

Glave, Luis Miguel (1988). *Demografía y conflicto social Historia de las comunidades campesinas en los Andes del sur*. Lima: IEP.

Golte, Jürgen (1980). *La racionalidad de la organización andina*. Lima: IEP.

Golte, Jürgen & Norma Adams (1987). *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima: IEP.

Golte, Jürgen (1992). Los problemas de las comunidades. *Debate Agrario*, 14.

Gonzales de Olarte, Efraín (1984). *Economía de la comunidad campesina. Aproximación regional*. Lima: IEP.

Grupo ALLPA (2008). *Las comunidades campesinas en la Región Puno*. Lima: Grupo ALLPA.

Guevara, Armando (2008). Espejismos desarrollistas y autonomía comunal. El impacto de los proyectos de desarrollo en el lago Titicaca. *Debate Agrario*, 43.

INEI (2013). *IV Censo nacional agropecuario. Resultados definitivos*. Lima: INEI-Ministerio de Agricultura y Riego.

INEI (2014). *IV Censo nacional agropecuario. Información complementaria.Comunidades campesinas y nativas. Resultados definitivos*. Lima: Ministerio de Cultura- INEI-Ministerio de Agricultura y Riego.

Jacobsen, Nils (2013). *Ilusiones de la Transición. El altiplano peruano 1780-1930*. Lima: BCRP-IEP.

Kervyn, Bruno (1988). *La economía campesina en la sierra del Perú. Teorías y políticas.* Cusco: Centro Bartolomé de las Casas

Luque, Walter (2013). *El derecho de sucesión de propiedad de la tierra en la parcialidad campesina de Santiaguillo*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Marcos, Jaime (1994). Disolución de las comunidades y dinámica municipio-comunidad. *Debate Agrario*, 19.

Mayer, Enrique (2009). *Cuentos feos de la reforma agraria peruana*. Lima: IEP-CEPES.

Meinzen-Dick, Ruth & Rajendra Pradhan (2006). Pluralismo legal y derechos dinámicos de propiedad. *Debate Agrario*, 40/41.

Montes, Fernando (1986). *La máscara de piedra*. La Paz: Editorial Quipus.

Murmis, Miguel (1991). Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina. *Ruralia*, 2.

Palmer, David, Fricska Szilard & Babette Werhman. *Hacia una major gobernanza de la tierra* (Documento de trabajo 11). Roma: FAO

Remy, María Isabel (1992). Arguedas y López Albújar. Razgos de un nuevo perfil de la sociedad serrana. *Debate Agrario,* 13.

Romero, Emilio (1928). *Monografía del departamento de Puno*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

Rostworowski, María (1981). La voz parcialidad en su contexto en los siglos XVI y XVII. En: Amalia Castelli, Marcia Koth de Paredes y Mariana Mould de Pease (comps.), *Etnohistoria y Antropología andina*. Segunda Jornada del museo nacional de Historia (9, 10,11, y 12 de enero del 1979), Lima.

Schejtman, Alexander (1989). *Economía campesina y agricultura empresarial*. México D.F.: CEPAL.

Tamayo Herrera, José (1982). *Historia social e indigenismo en el Altiplano*. Lima: Ediciones Treintaitrés.

Tapia, Mario (1998). La agricultura en el departamento de Puno. *Allpanchis*, 53.

Urrutia, Jaime (2003). Cambios y permanencias comunales en medio siglo. Revisita a un texto olvidado. *Debate Agrario*, 35.

Valera, Guillermo & Alejandro Laos (1998). *Comunidades campesinas y desarrollo sostenible*. Lima: Grupo Allpa.

Propiedad comunal y derechos familiares de uso de pastoreo: el caso del hierbaje en comunidades del municipio de Sopachuy

Carmen Gonzales y Raúl Cruz
Fundación Tierra, Bolivia

La reforma agraria de 1953 de Bolivia ha marcado un hito importante en cuanto a la estructura de la tenencia de la tierra y el derecho agrario boliviano. A través de este proceso se logró la afectación de las haciendas bajo la consigna «la tierra es de quien la trabaja»; y se reconocieron derechos sobre la tierra individual y comunal a favor de campesinos e indígenas que en ese entonces se encontraban trabajando la tierra bajo un régimen de tipo servidumbral. Este proceso afectó principalmente a la zona de los valles y altiplano.

La administración de la propiedad agraria especialmente comunal se realizaba sobre la base de un conjunto de reglas de antigua vigencia y que tienen su origen en las mismas comunidades donde, con el tiempo, se constituyó una forma propia de derecho consuetudinario. Este es el caso de «hierbaje», cuya práctica consiste en el uso temporal de la tierra para el pastoreo de ganado mayor y menor (vacas, caballos, burros, mulas, cabras y ovejas) en terrenos ajenos de carácter privado o comunal. De ahí nace el denominativo de «hierbajeros» a quienes usufructúan así la tierra. Si bien el término «hierbaje» es poco común en Bolivia, cabe aclarar que aún está vigente en algunos municipios

del área rural de los valles interandinos de Chuquisaca. Los municipios donde se advierte esta forma de hacer uso de espacios comunales para el ramoneo del ganado son Sopachuy, Mojocoya y Tomina; sobre todo con mayor incidencia en las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria, todos del municipio de Sopachuy.

Esta práctica es posible gracias a que aún existen terrenos comunales que presentan ciertas características que permiten su persistencia. Son terrenos no aptos para el cultivo, pero si están consolidados como zonas de hierbaje por tanto son espacios titulados como propiedades comunales. El Estado, según el artículo 393 de la Constitución Política del Estado[1], «…reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla la función social o una función económica social, según corresponda». Asimismo, la ley 3545 de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria menciona que «las propiedades comunitarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y exhaciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios son: «inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles».

El hierbaje es una de las pocas formas de aprovechamiento de tierras de pastoreo vigentes y que tiene características propias porque se trata de usos, costumbres y de acuerdos que se establecen entre propietarios y usufructuarios, sin infringir ninguna norma legal establecida en el país. En ámbitos locales, el hierbaje posee una normativa propia basada en el derecho consuetudinario (usos y costumbres) y es la extensión de las relaciones sociales entre los propietarios del hierbaje y los comunarios hierbajeros que desean hacer uso y aprovechamiento de las tierras de pastoreo.

[1] Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz-Bolivia, 2010, p. 110

Sin embargo, el hierbaje como tal no se encuentra regulado por el derecho positivo. Por esa razón, la forma de administración de estos espacios comunales se realiza a través de las normas consuetudinarias de las diferentes comunidades o regiones en donde se practica. Para ello se toman en cuenta las características de la zona y otros elementos socioculturales enfocados a una convivencia pacífica y de aprovechamiento colectivo, no solamente por parte de sus propietarios sino también de otras comunidades que no cuentan con espacios de pastoreo comunal. El hierbaje constituye una particular forma de aprovechamiento de tierras que involucra diversas colectividades y diversos derechos.

Las tres comunidades objeto de estudio, San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria, cuentan con terrenos colectivos relativamente extensos, no aptos para la agricultura, pero que por sus características y condiciones físicas (espacios accidentados con amplia cobertura vegetal) están destinados casi de forma exclusiva al pastoreo. El presente estudio analiza las formas en las que estas comunidades se articulan entre sí en términos sociales y económicos para el uso y aprovechamiento de las tierras comunales de pastoreo. También analiza las estructuras e instituciones que las comunidades han creado a lo largo de su historia para el control, regulación y aprovechamiento del acceso a la tierra por los usufructuarios.

En ese contexto, y para entender cómo funciona la administración del pastoreo colectivo, los hierbajeros y propietarios comunales no son actores aislados entre sí; al contrario, son actores que forman parte de una red de relaciones sociales, culturales y económicas. Por eso es importante identificar los contenidos simbólicos que sustentan el lenguaje cotidiano de las personas dedicadas a la actividad del hierbaje.

Este trabajo[2] estudia las prácticas de «hierbaje» como parte de las complejas modalidades de acceso colectivo y familiar a la propiedad

[2] El trabajo se desarrolló mediante grupos focales con participación de 184 personas en las tres comunidades mencionadas. Todas estas reuniones han sido apoyadas y coordinadas con los dirigentes y autoridades del gobierno municipal de Sopachuy.

y uso de la tierra, además de sus formas de administración y gobierno comunal en las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria, pertenecientes al municipio de Sopachuy. Tiene por objetivos identificar las formas de acceso formal y consuetudinario a la propiedad comunal en espacios colectivos de comunidades con prácticas de hierbaje; comprender las condiciones y derechos del aprovechamiento de tierras colectivas de pastoreo a nivel comunal como familiar; y, analizar las organizaciones propias de la zona en el uso y administración de tierras comunales de pastoreo en relación con el hierbaje.

En suma, se pretende identificar las formas de acceso de los propietarios y hierbajeros al uso de las tierras de pastoreo colectivo y cuáles son los beneficios del hierbaje para los propietarios y para los hierbajeros. También hemos prestado atención sobre en qué medida las normas consuetudinarias practicadas son equitativas, si promueven la convivencia armónica al interior de estas comunidades o si, al contrario, son fuente de conflictos.

El texto aborda el desarrollo evolutivo del pastoreo común prestando particular atención a los cambios de carácter económico, social y legal. Luego, se presentan el contexto territorial y las prácticas visibles de hierbaje en las comunidades del municipio de Sopachuy. Seguidamente, se analiza el hierbaje como derecho y norma de acceso a los territorios y propiedades comunales bajo control comunal y la problemática del acceso a la tierra.

El trabajo de campo incluyó el levantamiento de información mediante entrevistas semiestructuradas a diversos actores, entre ellos: hierbajeros, no hierbajeros y autoridades de la organización sindical de las comunidades. Estas acciones han permitido conocer y analizar de cerca este fenómeno en sectores o áreas de pastoreo colectivo o común. Este trabajo se complementó con la revisión bibliográfica y documental para contrastar, validar o bien fundamentar los argumentos presentados.

1. El desarrollo del hierbaje desde una visión histórica en Bolivia

Varios estudios establecen que el sistema de hacienda en Bolivia fue introducido por los españoles mediante la concesión de grandes extensiones de tierras y poblaciones rurales concedidas por la Corona española. El régimen de la hacienda se extendió principalmente a lo largo de las regiones de Cochabamba, Tarija y Chuquisaca y se constituyó en una forma de apropiación privada que empezó a coexistir con la propiedad comunal[3]. Por su parte, la formación de la propiedad comunal en los Andes fue un proceso complejo que transformó los ayllus en colectividades que gozaban de tierras vinculadas a la población indígena. Sin embargo, lejos de constituir entidades estáticas, la propiedad colectiva fue moldeándose históricamente de manera dinámica, inclusive desde la época de las disposiciones coloniales (Hernáiz & Pacheco, 2000, p. 22).

Esta suerte de coexistencia entre comunidades indígenas originarias y haciendas sería cuestionada años más tarde por la Constitución de la República de Bolivia, por cuanto, a inicios de la independencia, estaban bien establecidos tanto el principio de la propiedad eminente del Estado sobre las tierras colectivas, así como el uso inmemorial de los miembros de comunidades; aquello a cambio no solamente del tributo sino también de servicios adicionales al Estado. En Bolivia, la supervivencia de las comunidades indígenas entra en cuestión en el momento en que los nuevos gobernantes instrumentan políticas para facilitar la expansión de la hacienda desde la segunda mitad del siglo XIX. En este marco se inscribe una abierta contradicción entre los postulados liberales y las necesidades económicas de Estado boliviano, por cuanto la Corona había vinculado estrechamente tributo y comunidad. Uno de los esfuerzos iniciales del naciente Estado boliviano estuvo orientado

[3] INRA, «Reparto de tierras en Bolivia», 2008, p. 9.

a quebrar los obstáculos institucionales que impedían la libre circulación de hombres y bienes, por cuanto la responsabilidad ante el fisco recaía en la comunidad, aunque el monto de la tasa era personal.

Por lo mismo, el mantenimiento de formas corporativas de propiedad de la tierra era una situación que debía ser cancelada (Hernáiz & Pacheco, 2000).

Con estos elementos, se puede señalar que las comunidades se encontraban en una situación de confrontación ante la aparición de las haciendas y, por ende, de destrucción de las estructuras colectivas para construir sociedades más modernas. Las poblaciones indígenas debían ser integradas a la nación a través de la entrega de parcelas individuales (Demelas, 1999). Para este propósito se dictaron varios decretos y leyes con la intención de romper los vínculos sociales que giran en torno a las propiedades comunales. Se estableció que la tierra comunal pertenecía al Estado, de modo que los originarios solo explotaban dichas tierras en calidad de «enfiteutas[4]». Durante el siglo XIX, se produce la apropiación privada de las tierras de uso común.

Quienes no tenían acceso a tierras de pastoreo —ahora denominados hierbajeros y arrenderos— cuidaban el ganado de los dueños de haciendas y reagrupaban en «rodeos» para cuidar los animales. Además, estaban obligados a trabajar en la hacienda y dedicarse a la actividad del ordeño, producción de quesos y labores domésticas, especialmente en el caso de las mujeres y niños. Todo esto lo hacían a cambio de obtener acceso a una porción de terreno de las haciendas para cultivar y para el pastoreo de ganado propio. Los originarios tenían que negociar el acceso a las tierras con el patrón o hacendado (Delgado, 2002).

En esta lógica surgen dos corrientes. La primera de ellas establecía que las comunidades tenían que reorganizarse en haciendas para dar

[4] Supone la cesión temporal del dominio útil de la tierra cambio del pago anual de un canon.

lugar a una nueva forma de administración dirigida por la élite. En este esquema se consideraba que los indígenas eran incapaces de transformarse en agricultores capitalistas. La segunda corriente consistía en abolir el tributo y otorgar a cada comunario el derecho de propiedad sobre sus parcelas. Es probable que esta división de posiciones y pensamientos explique por qué la primera reforma agraria de 1953 se implementó con más fuerza en la zona occidental de Bolivia, altamente poblada por quechuas y aimaras, entregando tierra cultivable a todos los antiguos colonos bajo la forma de propiedad individual familiar y tierras comunales para el uso y aprovechamiento colectivo. Los indígenas excolonos de las haciendas pasaron a ser llamados «campesinos» y se organizaron en sindicatos agrarios. Así, la reforma agraria estableció una nueva fisonomía del área rural debido a la naturaleza de los procesos de afectación y titulación de tierras; en todo caso, se conformó un nuevo escenario de comunidades y comunarios. Las formas de titulación influirían de manera radical en la conformación de las nuevas comunidades y en la propia tipología desarrollada en la ley sobre los sistemas de tenencia de la tierra (Pacheco & Valda, 2003, p. 82).

Sin duda, este proceso fue decisivo para cambiar la estructura de tenencia de la propiedad agraria y fue el resultado de muchos años de presión del movimiento indígena y campesino para abolir la servidumbre o el «colonato»; es decir, para poner término al régimen de hacienda y proporcionar tierra a los que no la poseían. Sin embargo, el proceso mantuvo una fuerte dosis de orientación liberal planteada desde el siglo XIX. La subdivisión de la tierra es la clásica proposición de reforma agraria del tipo liberal. Bajo esta nueva realidad rural, las tierras de pastoreo de las haciendas que habían sido utilizadas por arrenderos o hierbajeros fueron tituladas, en su mayoría, a nombre de la comunidad o sindicato agrario como espacios comunales, aunque en algunos casos los campesinos recibieron tierras de pastoreo a título personal o en copropiedad denominados «echaderos sectoriales». Es así que la relación del patrón

o dueño de la hacienda con los «forasteros sin tierra»[5] desaparece y surge una nueva relación de comunarios usufructuarios —cuyo acceso a las tierras de pastoreo es histórico— con la comunidad que pasó a ser dueña de dichas propiedades. Es por ello que las comunidades dueñas comenzaron a administrar dichos espacios comunales de acuerdo con sus usos y costumbres, de modo que se establecieron nuevos mecanismos de control para los hierbajeros.

Cabe aclarar que el proceso de reforma agraria de 1953 estableció tres formas de titulación de la tierra: la individual, la colectiva y la mixta, que combina derechos propietarios individuales con el colectivo, de acuerdo con las dinámicas que existen en las comunidades campesinas e indígenas, especialmente en los valles y altiplano. El hierbaje se mantuvo vigente como una forma de acceso temporal dentro de las propiedades colectivas y mixtas. Por tanto, el hierbaje persiste en comunidades de exhacienda y no así en comunidades originarias debido a que estas no fueron afectadas con el proceso de titulación de tierras. Estos cambios han dado lugar al surgimiento de nuevas relaciones sociales entre propietarios de los territorios comunales y los usufructuarios provenientes de distintas comunidades, que año tras año van multiplicándose. El crecimiento de hierbajeros está obligando a las comunidades propietarias a buscar otros mecanismos de control más efectivos en el marco de sus normas y procedimientos propios. El objetivo de los propietarios es fomentar el aprovechamiento sostenible del pasto e inclusive de otros recursos naturales renovables que hay al interior de estos espacios territoriales.

Por otro lado, en Bolivia los sistemas de producción ganaderos se están modernizando mediante estrategias mejoradas de pastoreo y alimentación, que incluyen especies forrajeras adaptadas y mejoradas.

[5] El término fue utilizado en el Reglamento del 28 de febrero de 1831 «sobre el modo de practicarse la revisitas y matrículas de los indígenas contribuyentes». En esta norma se establecía la definición entre originarios y forasteros y se señalaban los requisitos para poder acceder a tierras comunes, cuyo derecho propietario ostentaba el Estado.

También existen opciones para la introducción de leguminosas forrajeras en la recuperación de los suelos compactados y degradados por el cultivo intensivo; lo que significa que la integración espacial y temporal de cultivos y ganadería merece una atención continua, así como sus impactos ambientales y sociales basados en pasturas y forrajes de los valles interandinos. Además, se necesita indagar en qué medida algunas zonas vallunas pueden contribuir a la producción de cultivos de alto valor; por ejemplo, la producción de semilla de forrajeras para sustituir la disminución de los campos de pastoreo a consecuencia de chaqueos. En adición a la generación de tecnologías apropiadas para los pequeños productores, es posible desarrollar ordenamientos institucionales para profundizar prioritariamente este fenómeno de los campos del pastoreo y prestar mayor atención a las prácticas de hierbaje que, pese a sus características tan particulares, no han recibido la debida atención.

Con el tiempo, el hierbaje modifica las estructuras sociales de las comunidades debido a que en muchos casos se establecen relaciones sociales más estrechas que recrean y crean una nueva identidad entre hierbajeros y los dueños de los terrenos de pastoreo colectivo. Estos últimos aún se esfuerzan por conservar las tierras de pastoreo común ante otro tipo de posibles usos, precisamente porque buscan mantener las relaciones sociales con los pobladores de otras comunidades. Por ejemplo, en el municipio de Tomina, los comunarios decidieron expulsar a los llamados «carboneros» por la exagerada tala de árboles en zonas destinadas al hierbaje y han preferido conservar estos espacios para el uso y aprovechamiento a favor de los hierbajeros (Espinoza & Moscoso, 2002, p. 115). Otro estudio sobre el municipio de Mojocoya, comunidad La Poza, muestra los hierbajeros acceden a cinco de los seis sectores del monte considerados como zonas de hierbaje.

En las comunidades del municipio de Sopachuy, donde se arraiga la actividad del hierbaje, es evidente que la aceptación de nuevos hierbajeros solo es posible en el marco de relaciones de tipo espiritual entre estos y los propietarios de los terrenos colectivos. Esta práctica encierra

connotaciones culturales, relaciones sociales y problemáticas sociales comunes, donde los actores extienden sus lazos mediante matrimonios, apadrinamientos o amistad. Aun cuando los hierbajeros tienen acceso tradicional por varios años a los terrenos, el nexo o relación de parentesco entre hierbajeros y comunarios copropietarios de la tierra es un requisito para acceder a los pastos. Ello garantiza la aprobación de la comunidad además de cierta confianza en que el hierbajero no romperá ni alterará las normas internas de la comunidad ni el orden establecido.

El hierbaje es una actividad que tiene un fuerte impacto social en aquellas familias que acceden y usan estos espacios comunales aptos para el pastoreo por la constante interacción social entre los hierbajeros y comunarios, la conectividad de sus identidades, sus relaciones de parentesco y amistad, lo que asegura el uso y aprovechamiento pacífico de todos los beneficiarios. En este proceso la tarea del Estado deberá estar enfocada a promover la permanencia e inalterabilidad de los terrenos colectivos de hierbaje.

Así pues, la aplicación del derecho consuetudinario reside en la transmisión oral de sus normas y procedimientos propios de generación en generación; de este modo, las personas del pasado fueron transmitiendo a sus hijos no solo los usos y costumbres para el manejo del hierbaje, sino también una imagen de cómo es para ellos un hierbajero, qué representa y cómo debe ser tratado. Para ello focalizamos el estudio en las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria, pertenecientes al municipio de Sopachuy. Si bien las normas consuetudinarias de uso y goce de estos espacios territoriales por parte de los hierbajeros aún no ha sido traducida en reglamentos internos, la relación entre propietarios y hierbajeros se rige por el respeto de reglas enfocadas en la sostenibilidad de estos espacios territoriales[6].

[6] Como, por ejemplo, la prohibición de ingreso de cerdos en grandes cantidades al espacio de hierbaje, debido a que arrancan el pasto desde la raíz y dificultan la permanente regeneración natural de la hierba.

Las normas aceptadas son de cumplimiento de todos aquellos comunarios que viven en la zona y hacen uso de estos espacios.

2. El contexto de las prácticas del hierbaje en Sopachuy

Sopachuy se ubica en la parte central del departamento de Chuquisaca, al oeste de la provincia de Tomina. El centro poblado del municipio de Sopachuy está ubicado a una distancia de 193 km de la ciudad de Sucre, camino troncal Sucre-Tarabuco-Zudañez-Tomina (cruce Arquillos-Tarabuquillo)- Sopachuy, entre los ríos Horcas y San Antonio. Limita al norte con los municipios de Tomina; Villa Alcalá y el Villar, al este; Taryta, al sur (provincia Azurduy); y Zudañez e Icla, al oeste (provincia de Zudañez) (Fundación Tierra, 2004, p. 5).

Asimismo, cuenta con diferentes paisajes geomorfológicos: un nivel de altura entre los 3300 msnm, conformado por superficies planas y onduladas; el pie de cordillera presenta una altitud entre los 2500 a 3200 msnm, conformado por serranías irregulares; la cabecera de valle comprende cimas agudas con una altitud entre los 2500 y 3250, así como pequeñas colinas entre los 2500-3200 m en el sector de Milanés, y en ellas se ubican comunidades como Silva San Juan de Horcas y San José de Matelilla. Tiene un clima de tipo valle mesotérmico semihúmedo, con cuatro meses fríos, dos templados y seis meses calurosos.

El municipio tiene 7228 habitantes y se divide en dos distritos: el primero conformado por 19 comunidades pertenecientes a la subcentralía de Sopachuy y el centro poblado; el segundo, más pequeño, conformado por cinco comunidades (Amancaya, Alisos, Mama Huasi, San Isidro y Chavarría), pertenecientes a la subcentralía de Amancaya.

Cuadro 1. Comunidades por zona geomorfológica

Zona geomorfológica	Altura	Pie de cordillera	Cabecera de valle
Comunidades	San Blas Alto	Rodeo	Matela Baja
	Pampas del Carmen	Paslapaya Bajo	San José de Matelilla
	Jark'a Mayu	Cuevas	Milanés
	Pampas Punta	Chavarría	Milanés Alto
	Achatalas	Sipicani	Sauce Molino
	Amancaya		Silva
	Alisos		San Juan de Horcas
	Mama Wasi		Villa Candelaria
	San Isidro		San Antonio
			Tambillos

Fuente: elaboración de Fundación Tierra a partir de carpetas comunales (1999) e información de la subcentralía de Sopachuy.

El municipio de Sopachuy comprende 626 km^2 y una población de 8157 habitantes de los que 86% son quechuahablantes. Las principales actividades productivas son la agricultura —se produce maíz, trigo, papa, cebada, ají y maní, además de frutas como durazno, manzana, higo, chirimoya y palta—. La crianza de ganado es la segunda actividad más importante y la segunda fuente de ingresos. Hay una fuerte emigración, que alcanza al 17% de los habitantes (25% en varones y 9% en mujeres)[7].

El termino Sopachuy es una combinación de dos palabras quechuas: «supay», que significa diablo, y «churu», que significa isla. Su singular posición topográfica presenta la forma de una planicie triangular, cual si se tratara de una minipenínsula rodeada por los ríos San Antonio y San Juan de Horcas, que forman una especie de isla, por tal razón

[7] PDM del municipio de Sopachuy.

Sopachuy es denominado, la «Isla del Diablo». Según Garcilaso de la Vega, Inca Roca, continuando con las conquistas de su padre, llegó y sometió a los chancas y charcas, llegando hasta Choquechaca. Posteriormente, Inca Yupanqui, deseoso de conquistar Moxos, dispuso que su ejército avanzara por las rutas de Cochapampa y Choquechaca, en donde encontraron un río de aguas frescas y cristalinas. Subiendo en sentido contrario a la corriente del río, salieron a un abra desde donde divisaron una pintoresca isla que más tarde denominaron Supay Churu. De aquellas épocas solo quedan en la cima de la isla los restos de mausoleos circulares alineados en calles. Posteriormente, Inca Yupanqui ordenó el desagüe del lago de Supay Churu con la finalidad de utilizar el suelo para la agricultura. Años después, el general José Inca y sus compatriotas fundaron Sopachuy el 30 de octubre de 1581, a la orilla del río de Paslapaya (CESBOL, 2012).

Históricamente, las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria surgen a partir de la fragmentación de la exhacienda San Salvador de Horcas[8], de propiedad de Enrique y Aída Álvarez, mediante resolución suprema 119418 del 4 de febrero de 1963.

La primera comunidad que se conformó fue la de San Juan de Horcas, fundada el 12 de mayo de 1956, liderada por Sebastián Paredes, su primer dirigente. Estaba conformada por 32 familias campesinas, a quienes se dotó de tierras mediante títulos ejecutoriales de los espacios de tierra que en ese entonces se encontraban cultivando. Con el transcurso del tiempo y con el surgimiento de los sindicatos agrarios, así como la aplicación de la ley 1551 de Participación Popular, del 21 de abril de 1994, nacen las Organizaciones Territoriales de Base[9].

[8] La hacienda tenía una extensión de 13 837.80 hectáreas de las que 111.89 hectáreas eran cultivables y 13 725.91 eran terrenos de pastoreo.

[9] Esta ley reconoce a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizados según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, como sujetos de la Participación Popular con el objetivo de articularlos en la vida jurídica, política y económica de los municipios y del país.

En ese contexto, viendo sus necesidades, San Juan de Horcas se fue dividiendo en cinco sectores legalmente constituidos con personalidad jurídica —y actualmente consolidadas como comunidades—: Villa Candelaria, Cuevas, Silva, Sipicani y San Juan de Horcas. Esto explica por qué varias comunidades del municipio de Sopachuy que utilizaban el pastoreo colectivo en calidad de hierbajeros solicitaran se les reconozca un derecho propietario durante el proceso de saneamiento legal de tierras de 2011. Finalmente, este espacio colectivo quedo anexado a la comunidad de San Juan de Horcas durante la subdivisión de comunidades.

La comunidad de Sipicani fue fundada un 6 de agosto de 1965, a la cabeza de su dirigente Lupercio Quispe, y adquirió su personería jurídica el 7 de julio de 1995 (resolución prefectural 004133 del 10 de marzo de 1995). La comunidad de Villa Candelaria pertenecía a Sipicani, pero por factores de distancia y cantidad de afiliados, se desprende de ella el 2 de febrero de año 2000; en ese entonces contaba con 90 familias afiliadas: «Las reuniones comunales siempre empezaban tarde, porque los de arriba tardábamos mucho tiempo en llegar a la sede y cuando comenzaban a llamar lista, nos tardábamos toda la mañana solamente en esta tarea porque estábamos en lista cerca de 200 afiliados, por eso decidimos conformar una nueva comunidad» (Gregorio Vela, dirigente de la comunidad de Villa Candelaria).

En la zona baja existen sectores aptos para el cultivo, con una buena vegetación, acceso al agua, clima agradable, donde se ubican los principales centros poblados. En cambio, los terrenos de pastoreo colectivo ubicados en las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria son laderas con mucha pendiente, serranías de cordillera y están conformados por grandes pajonales y pastizales, ubicados a una altura de 2800 msnm, con permanente humedad por la constante neblina que favorece el brote de pastos durante todo el año.

Según los títulos y planos elaborados durante la reforma agraria de 1953, existía una lista de los hierbajeros con derecho al uso estacional

del pastoreo en las tres comunidades. Desde entonces, en San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria se han implementado una serie de normas propias no escritas, que surgieren la determinación de cobrar por el aprovechamiento de las zonas de pastoreo a favor de la comunidad propietaria, norma que actualmente rige en las tres comunidades.

Por su parte, en la exhacienda San Salvador de Horcas se accedía al hierbaje mediante un convenio verbal realizado entre el hierbajero y los dueños de la hacienda: el hierbajero debía entregar en calidad de pago por el pastoreo de cada. Esta forma de acceder a las áreas de hierbaje ha sido una práctica desde antes de la reforma agraria.

Además de los beneficiarios de la propia comunidad, San Juan de Horcas cuenta con 223 hierbajeros registrados provenientes de diferentes comunidades: Milanés, Tambillos, Cuevas, Silva, Paslapaya, San Antonio y Achatalas del municipio de Sopachuy, así como otras de los municipios vecinos de Icla, Tarabuco y Tarvita.

Con el saneamiento legal de 2011, las comunidades usufructuarias han buscado se les reconozca derecho propietario sobre el espacio de hierbaje por posesión. Aunque esta figura no es aplicable en espacios colectivos, ello ha generado conflicto entre hierbajeros y propietarios. Por ello, el espacio ha sido saneado a nombre de la subcentralía de Sopachuy y la administración recae sobre la comunidad de San Juan de Horcas. La zona de hierbaje tiene una extensión de 8875.7874 hectáreas, en la que pastan aproximadamente 5000 animales, con una densidad de 0.56 animales por hectárea —la densidad de los animales llega a 1.64 hectáreas por cabeza de ganado—.

Normalmente, la mayoría de miembros de la comunidad se benefician del pastaje de ganado menor (ovejas, corderos, cabras y cerdos) y ganado mayor (caballos, burros, mulas y vacas), incluyendo cabezas de la misma comunidad, pero sobre todo de las comunidades vecinas. Las zonas de hierbaje se encuentran entre seis y ocho horas de las zonas de habitación de la comunidad de San Juan de Horcas, pero se hallan hasta a dos días de caminata de las comunidades más alejadas.

El cuidado de los animales exige que los hierbajeros pernocten en las viviendas estacionales o estancias por un determinando tiempo, mientras verifican la situación del ganado (enfermedades, extravío, etcétera), por lo que todos los hierbajeros tienen la autorización de sembrar en un pedazo de tierra o melguita, denominado «habío»[10] para su alimentación, durante su permanencia en la zona del hierbaje. La habilitación de tierra no puede superar las cinco arrobas del producto por sembrar, por tanto, este espacio oscila entre 500 a 800 m^2, que deben ser cercados para que el ganado no estropee el cultivo.

En cuanto a Sipicani, su zona de pastoreo tiene una extensión aproximada de 3800 hectáreas y está dividida en 12 sectores: Qayaruyuc, Querosillayuc, Mesapata, Chirawanaraya, Cercopata, Canchayuc, Chillcayuc, Taruca, Kinsamoqo, Kirusillayuc, Mojitello y Hupahunaska. Esta zonificación permite ubicar a los animales con mayor facilidad —alberga alrededor de dos mil animales entre caballos, vacas, mulas, ovejas, burros y cabras, que ejercen una presión de 0.53 cabezas de ganado por hectárea; 1.90 ha por cabeza de ganado—. Normalmente el ganado permanece en la zona ocho meses, lo que permite la regeneración constante de los pastizales.

La mayoría de los 123 beneficiarios pertenecen a la misma comunidad, el resto proviene de las comunidades de Paslapaya y Achatalas del mismo municipio o de los municipios de Tarabuco, Icla y Zudañez.

Por su parte, en Villa Candelaria la extensión del pastoreo colectivo asciende a 995.978 hectáreas, aprovechadas por 90 afiliados que son miembros de la comunidad y 35 hierbajeros provenientes de las comunidades de Sipicani, Tarabuco e Icla. Cada beneficiario cuenta entre cinco y diez cabezas de ganado mayor, es decir 0.35 cabezas de ganado por hectárea (2.84 ha por cabeza de ganado).

[10] Producto sembrado y cosechado en una pequeña porción de tierra para solventar los días de estadía en el área de hierbaje para proveer sal y verificar la totalidad y estado del ganado en el sito; tales productos son papa y maíz básicamente.

Foto 1. Zona de Sipicani

Foto: Fundación Tierra

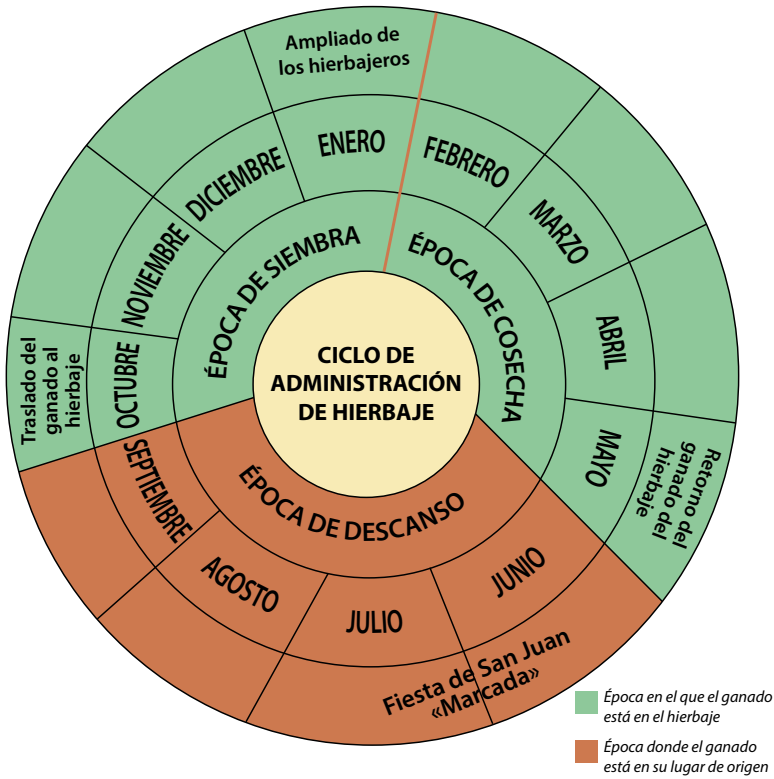
Foto 2. Zona de Villa Candelaria

Foto: Fundación Tierra

Ciclo de hierbaje

Los indígenas originarios campesinos tienen conocimiento del entorno natural, transmitido de generación en generación. Cada actividad tiene su momento y sus propios rituales, aunque cabe destacar que últimamente el cambio climático está alterando todo este proceso de la agricultura. La práctica del hierbaje se desarrolla de acuerdo con un calendario agrofestivo durante todo el año.

Gráfico 1. Calendario del hierbaje en Sopachuy



Fuente: elaborado a partir de información recogida en campo

El ciclo de manejo comienza en junio, con la señalización o «marcada» del ganado, que coincide con la fiesta de San Juan, cuando los propietarios del ganado realizan esta faena en un ritual que encomienda el cuidado de los animales a la Pachamama. Los animales son marcados o señalados mediante un corte en la punta de las orejas y la quema del cuero del animal con fierro caliente, con las iniciales del nombre del propietario, para reconocer fácilmente a quién corresponde el ganado. En octubre empieza la época de siembra y el ganado es trasladado al hierbaje o pastoreo colectivo desde los diferentes municipios: Sopachuy, Tarabuco, Icla y Zudáñez, donde se deja aproximadamente hasta mayo, es decir, durante las épocas de siembra y cosecha. Al final de la cosecha, a fines de mayo, los propietarios recogen los animales del pastoreo colectivo para que estos consuman los restos de la cosecha 'rastrojo' en sus propiedades.

La Ley de Participación Popular aprobada en la década 1990 reconoció a todas las comunidades como OTB, legalmente asentadas y con competencia con derecho a participar en la gestión pública al interior de los gobiernos locales. Las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria no han sido la excepción y están legalmente reconocidas y cumplen los requisitos para su existencia legal como entidades territoriales.

Para lograr los objetivos comunes de bienestar de las familias que habitan estos territorios, los comunarios están organizados en sindicatos agrarios a los que pertenecen hombres y mujeres en su calidad de jefes o jefas de hogar. Las reglas de funcionamiento del sindicato están descritas en los estatutos comunales y cuando no existen en la comunidad, se rigen por el estatuto de la subcentralía, instancia inmediatamente superior, a la que pertenecen las comunidades de cada distrito.

Para su funcionamiento, el sindicato agrario cuenta con una directiva que se elige en una asamblea general, en cumplimiento del estatuto orgánico de la subcentralía y sus propios estatutos. La directiva comunal representa a la comunidad por un año. La organización sindical

agraria en Bolivia está bien estructurada y lucha por la defensa de los derechos e interés de todos sus afiliados[11]. El municipio de Sopachuy está organizado en dos subcentralías: Sopachuy, con 19 comunidades, y Amancaya, con cinco comunidades; ambas son las instancias más representativas del municipio. Las subcentralías se integran en la centralía provincial de Tomina y esta, a su vez, en la FUTPOCH y la CSUTCB.

En suma, los sindicatos agrarios: 1) son la instancia representativa de base para los campesinos ante el sistema estatal y las demás comunidades; 2) se sustentan en cuatro principios esenciales: lucha consecuente por los intereses de los trabajadores campesinos, unidad y solidaridad sindical, democracia interna en su organización sindical y acción política independiente; 3) son organizaciones formadas por trabajadores del campo, para defender sus tierras y asegurar sus derechos como personas —son un instrumento de representación y expresión—; 4) son la referencia central de las comunidades para la regulación interna —soluciona problemas familiares, de linderos, resolución de conflictos mediante audiencias de conciliación, etcétera—; y, 5) su consentimiento es el primer paso para la implementación de cualquier proyecto, tanto público como privado en el ámbito comunal, pues son el interlocutor forzoso en su territorio. Los comunarios electos como autoridades representan a sus comunidades en diferentes actividades de la organización sindical.

Los miembros afiliados a los sindicatos agrarios tienen una serie de beneficios, pero también obligaciones. Entre los beneficios se cuentan el reconocimiento como miembros, la protección del sindicato ante cualquier amenaza al derecho propietario, ser beneficiario de los proyectos públicos o privados que llegan a la comunidad y el apoyo de la comunidad para ejercer cargos de representación en instancias públicas.

[11] Los primeros sindicatos campesinos surgen como resultado de la ideología revolucionaria de 1952 que, para consolidar el proceso de reforma agraria de 1953, buscó tener un sindicato campesino organizado en cada una de las comunidades, para llevar adelante los procesos de afectación de las haciendas.

Entre las obligaciones están la asistencia a las reuniones, el cumplimiento de los trabajos comunales y los aportes sindicales, asumir cargos en la directiva del sindicato y representar a la comunidad en eventos de formación y capacitación, informar a la asamblea sobre participación en eventos a nombre de la comunidad y representar a la comunidad en las instancias de planificación participativa del gobierno municipal.

No se conoce con certeza cuál fue el primer sindicato fundado en el municipio de Sopachuy, pero las comunidades de San Juan de Horcas y Sipicani se organizaron en sindicatos recién en 1960, años después de la reforma agraria; Villa Candelaria se separó de Sipicani en el año 2000. La elección de las directivas comunales se realiza anualmente; no existe el «muyu» (turno) para la elección de sus autoridades como en las comunidades del altiplano, sino que los afiliados analizan la capacidad de gestión de sus líderes para elegir o ratificar a sus autoridades. La máxima autoridad es el secretario general, quien representa la comunidad en negociaciones y en todas las gestiones que involucran los intereses de la comunidad. El resto del sindicato está compuesto por una serie de secretarios encargados de diversos aspectos o rubros —relaciones, hacienda (economía), actas, deportes, conflictos y justicia indígena, tráfico y viabilidad, defensa sindical, educación, agricultura, riego y ganadería, recursos naturales, salud, etcétera—; normalmente un sindicato tiene hasta diez miembros, aunque hay gran flexibilidad en el número y rubros de las distintas secretarías.

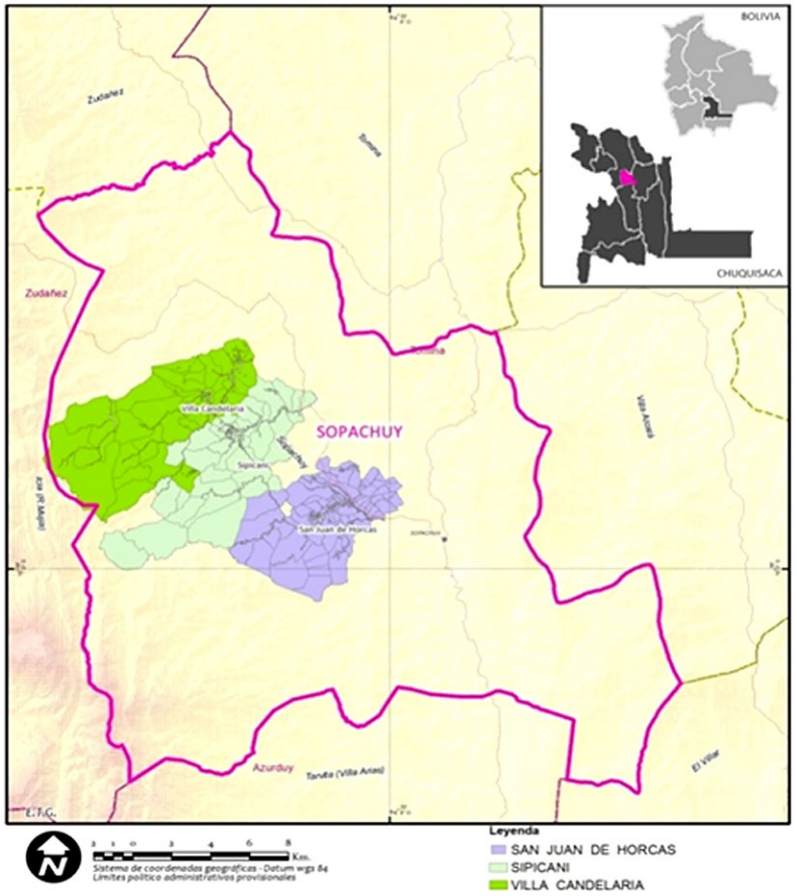
Las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria son comunidades de exhacienda, se organizan en sindicatos agrarios; sus autoridades responden a la asamblea de la comunidad; la representan ante autoridades y ante terceros; gestionan acciones de desarrollo productivo, social, cultural y espiritual; y gestionan las vinculaciones municipales y gremiales. Las tres comunidades son similares y tienen las mismas bases culturales.

La organización sindical tiene un rol fundamental en la gobernanza de la tierra, sobre la que gira la estructura del sindicato agrario. La mayoría de problemas de sobreposición de linderos, herencias, división y otros han sido resueltos por los dirigentes sindicales en sus diferentes niveles, sin la necesidad de intervención de instancias externas. Las prácticas de resolución local de conflictos constituyen una forma pacífica de administrar territorios comunales en beneficio de todos los propietarios, como en el caso del hierbaje. En las comunidades de San Juan de Horcas y Sipicani, una de las secretarías económicas es específica para la administración de los pagos que realizan los afiliados hierbajeros por el uso y aprovechamiento del pastoreo común; en la comunidad de Nueva Candelaria, la tarea es suplida por el secretario económico de la directiva.

3. Derechos de acceso, uso y administración del hierbaje

El proceso de Saneamiento Legal de Tierras en Bolivia se implementó a partir de la aprobación de la ley 1715, del 18 de octubre de 1996, y su decreto reglamentario 25763, del 5 de mayo de 2000, con el fin de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria. Así pues, se dispusieron tres modalidades de saneamiento legal de tierras según el artículo 69 de la Ley INRA saneamiento simple (SAN-SIM), saneamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN) y saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO), que se ejecutan de oficio o a pedido de parte. La Ley INRA no permitía la titulación mixta, de modo que los beneficiarios estaban obligados a elegir la titulación individual o la colectiva. Sin embargo, en las comunidades de los valles de Bolivia se advierte la coexistencia de ambos tipos de propiedad, por lo que la Constitución Política del Estado de 2009 reconoce la titulación mixta en tanto cumpla la función social de la tierra.

Mapa 1. Comunidades estudiadas



Fuente: Fundación Tierra

Las tres comunidades cuentan con espacios individuales y colectivos, áreas específicas destinadas a la producción agrícola de propiedad exclusiva de los comunarios y otras áreas de propiedad comunal. El proceso de saneamiento legal ha reconocido esta combinación del derecho

propietario y ha entregado títulos ejecutoriales tanto del área comunal como de las propiedades individuales-familiares.

Los comunarios mayores son quienes conocen mejores los límites y los mojones naturales o señalados con 'pirca', puesto que la mayor parte ha ocupado alguna vez la dirigencia comunal y recorrido por los mojones para verificar su inamovilidad y que no haya avasallamiento por colindantes. Antes de que el INRA implementara el saneamiento legal de tierras, las comunidades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria tenían problemas de delimitación de las áreas de pastoreo comunal, puesto que antes de la reforma agraria de 1953 pertenecían a un solo territorio, la exhacienda San Salvador de Horcas.

El proceso de saneamiento legal de tierras no resolvió los conflictos sobre el derecho de propiedad del hierbaje y, al contrario, generó nuevos problemas, pues no todos participaron en el proceso o fueron excluidos del registro. Algunos hierbajeros solicitaron al INRA ser titulados como propietarios de la zona de hierbaje con el argumento de la ocupación de terrenos como pastores desde sus ascendientes. Sin embargo, la ley no permite la aplicación de estos principios en propiedades comunales, por las garantías constitucionales que el Estado brinda a la propiedad comunal «…La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria…». No existe una norma jurídica que reconozca a los hierbajeros como propietarios; las zonas de hierbaje de las comunidades de Sipicani y Villa Candelaria fueron tituladas a nombre de las comunidades, a partir de lo cual se establecieron con claridad sus límites territoriales.

En San Juan de Horcas, el conflicto no pudo ser solucionado de esta manera, debido al gran número de hierbajeros que exigían su derecho de uso. Es así que este espacio territorial fue saneado a nombre de la subcentralía de Sopachuy, aunque la administración se quedó en manos de la comunidad de San Juan de Horcas, que actualmente es la zona con mayor extensión de espacios para pastoreo.

4. Mecanismos normativos para la gobernanza de tierras comunales de hierbaje

La administración compleja del hierbaje generó la necesidad de una serie de acuerdos e instancias para analizar y debatir los problemas por resolver. Para ello, se organiza un evento denominado «ampliado ordinario de hierbajeros». Este se desarrolló primero en la comunidad de Sipicani, donde se trató la categorización de pagos por cabeza de ganado, debido a que el pago de un monto fijo por derecho de hierbaje era injusto para quienes tienen pocos animales. Posteriormente, este «ampliado ordinario» fue también adoptado por las comunidades de San Juan de Horcas y Villa Candelaria, y luego se instituyó como instancia máxima para la toma de decisiones de los hierbajeros. Con algunas particularidades, en cada comunidad participan en los ampliados afiliados de la comunidad propietaria, así como hierbajeros de otras comunidades.

Los ampliados se convocan con treinta días de anticipación y en ellos se consensua y se adoptan decisiones relacionadas con el uso y administración del hierbaje. La convocatoria al ampliado anual de hierbajeros está bajo la responsabilidad de la directiva de la comunidad propietaria del pastoreo colectivo, encargada de convocar en forma escrita o por medios radiales[12]. Las fechas de los ampliados ordinarios varían de comunidad a comunidad: en 2014 fueron el 20 julio en Sipicani; el 9 de agosto, en San Juan de Horcas, y el 30 de setiembre, en Villa Candelaria. La agenda de estos ampliados incluyó: 1) la cancelación del pago anual por el uso de la zona de pastos, 2) informe económico del monto recaudado en la gestión anterior, 3) aprobación de nuevas normas, 4) elección del secretario económico de hierbajeros, y 5) temas varios como solución de conflictos.

Para la administración de recursos económicos provenientes del uso del hierbaje, en las comunidades de San Juan de Horcas y Sipicani se elige un secretario económico en el ampliado ordinario de hierbajeros;

[12] Las convocatorias de la organización son difundidas por radio ACLO, ya que es la radioemisora de mayor alcance y la mayoría de sus programas son en quechua.

en Villa Candelaria esta función es cubierta por el secretario económico de la comunidad.

Cabe señalar que los hierbajeros que no son parte de la comunidad propietaria del hierbaje; no conforman una directiva paralela, sino que apoyan al representante de la comisión de hierbajeros electo y participan en el ampliado ordinario de hierbajeros, con derecho a voz y voto, al igual que los propietarios del pastoreo colectivo. Los ampliados son una instancia importante para la generación de nuevas normas, así como para la coordinación, organización, regulación y solución de conflictos entre hierbajeros propietarios y no propietarios.

Las comunidades reestructuran la forma de administración del hierbaje en el pastoreo colectivo según sus necesidades. Así pues, cada comunidad tiene su particularidad en la administración del hierbaje. En Sipicani la administración era semejante a la que hoy maneja San Juan de Horcas —se cobraba un monto fijo sin importar número ni tipo de ganado—, pero a partir de 1989 se reformula debido a las quejas permanentes de los hierbajeros[13]. De este modo, al introducirse el pago por número de cabezas de ganado pastoreadas:

> Se ha cambiado mucho, porque antes solo venían los hierbajeros que figuraban en el plano o en el testimonio anterior de la reforma agraria, fueron pocos incluso no venían en una fecha determinada, sino en cualquier fecha del año; entonces, no se podía hacer esa administración como comunidad, en ese caso se avivaban los hierbajeros, agarraban «cuidana» o si no llamaban a su ahijado, nieto o a otra persona que se encontraban como ocultos (Eusebio Quispe, miembro del comité ejecutivo de la Centralía seccional de Icla).

Había «cuidana» cuando el hierbajero —además de sus animales— llevaba el ganado de otras personas a las zonas de hierbaje, por lo general

[13] Había conflictos por el ingreso de animales de terceros sin conocimiento ni consentimiento de la comunidad propietaria, una práctica llamada «cuidana»; no se regulaba el uso del hierbaje ni la administración de los recursos económicos.

a cambio de una remuneración. Ello no se informaba a la comunidad propietaria y se pagaba solo lo que correspondía al acceso de una persona con su ganado para obtener el beneficio del pago por ganado de terceros. En términos legales, se trataba de un subalquiler, prohibido por ley, aunque la solución comunitaria se abordó desde la lógica de resguardo del bien común:

> Se ha hecho un análisis para ver cómo se puede solucionar el problema de las cuidanas y otros conflictos, es por eso que juntamente con los hierbajeros se acordó y se convocó a un evento para tratar estos temas (Eusebio Quispe, miembro del comité ejecutivo de la Centralía seccional de Icla).
>
> Cuando se ajustaron las normas, las personas que se beneficiaban de las cuidanas manifestaron que no les convenía, porque ellos pagaban del hierbaje lo que recibían del trabajo de la cuidana y ya no pagaban del consumo de sus animales, pero esto no favorecía a la comunidad (Francisco Barriga, subcentral de Sopachuy).

Las directivas comunales concluyeron que los hierbajeros estaban aprovechando la actividad como un negocio con beneficios personales en desmedro de las comunidades propietarias del terreno de pastoreo colectivo. Por ello, promovieron mejores mecanismos de control para regular la actividad; por ejemplo, los ampliados ordinarios y nuevas normas elaboradas consensuadamente entre propietarios y usufructuarios, lo que hace viable su cumplimiento.

Algunas de las reglas aplicadas para el uso del hierbaje en las comunidades de Sopachuy fueron: 1) creación de un registro de hierbajeros en el que figura nombre y apellido de cada uno, así como el número y tipo de animal que utiliza la zona de pastoreo; 2) se restringe el ingreso de nuevos hierbajeros; 3) la obligación de marcar el ganado y el pago por cabeza de ganado; 4) la detención de los animales sin marca hasta que aparezca su dueño en un plazo de tres a cuatro semanas —el ganado no reclamando es rematado por la comunidad—; 5) el ganado de personas que no están registradas se sanciona con una multa de 100 bolivianos

por cabeza de ganado; 6) los hierbajeros que no asistan a tres ampliados ordinarios consecutivos o no cancelen su aporte serán borrados de la lista de beneficiarios y no podrán volver a acceder a este beneficio; 7) la «cuidana» es sancionada con una multa de 100 bolivianos por la primera vez y la reincidencia se castiga con la exclusión del registro de hierbajeros y la restricción del ingreso de sus animales.

Estas reglas señaladas solo están registradas en los libros de actas y, en ocasiones, redactadas de manera ambigua, lo que genera una indebida interpretación. Esta ambigüedad produce conflictos internos entre los beneficiarios y propietarios del hierbaje, quienes invocando la normativa ordinaria en desmedro de sus usos y costumbres —o viceversa—, según sus intereses.

El registro de hierbajeros fue adoptado por las comunidades de San Juan de Horcas y Sipicani a través de libros de actas debidamente notariados. En él se registra el número de afiliados por gestión, por sectores específicos, por cantidad de ganado, así como sus aportes, asistencia a los ampliados ordinarios y los acuerdos del ampliado. En Villa Candelaria el registro está inscrito en el libro de actas de la comunidad y es manejado por la dirigencia del sindicato agrario. El registro de hierbajeros acredita y garantiza la filiación de los beneficiarios en el uso y aprovechamiento de los campos de pastoreo colectivo o común.

Las autoridades de San Juan de Horcas, Sipicani y Villa Candelaria han resuelto que la administración de las áreas de pastoreo comunal y el control de los hierbajeros es competencia exclusiva de la directiva de la organización sindical y no permiten que se elaboren registros de afiliados paralelos al de la comunidad.

Las determinaciones de los hierbajeros en los ampliados ordinarios no son estáticas, sino que van evolucionando según las necesidades, el cumplimiento o incumplimiento de las determinaciones y las sanciones establecidas en anteriores ampliados ordinarios. El derecho consuetudinario se transforma y adecua a la necesidad de la sociedad, con el fin de establecer una convivencia pacífica en la gobernanza del territorio colectivo.

El secretario económico de los hierbajeros tiene como atribución principal administrar los recursos económicos que ingresan a la comunidad por el uso del hierbaje. La recaudación de aportes y multas, así como la rendición de cuentas, se realiza con apoyo de la directiva de la comunidad propietaria del hierbaje.

Estos mecanismos de control utilizados para la administración del hierbaje generan cierta desconfianza en los hierbajeros de otras comunidades y municipios, debido a supuestos malos manejos (gastos no transparentados) de los recursos económicos recaudados por el uso del hierbaje. Además, los hierbajeros consideran que el control es un derecho que adquirieron por usar estos espacios por muchos años. Entonces, hay una confusión de orden legal porque la comunidad propietaria puede disponer del recurso de acuerdo con sus intereses y rendir cuentas solamente a los propietarios del hierbaje. Sin embargo, en San Juan de Horcas la confusión sigue latente y desde 2010 los hierbajeros de la comunidad de Achatalas se rehúsan al pago por el uso del hierbaje, apoyados en el argumento de la falta de un informe de descargo transparente del secretario económico.

Las entrevistas develan que los recursos son invertidos en beneficio de la comunidad propietaria en su conjunto —construcción de salón comunal, áreas de descanso para los niños, mejoramiento de camino, etcétera—, por lo que los hierbajeros no se sienten beneficiados por sus aportes ni ven satisfechas necesidades tales como reforestación, fumigación o apertura de caminos, que consideran que podrían ser atendidas con dichos recursos económicos.

Por su parte, el libro de actas es el instrumento más eficiente para el control social de los hierbajeros por el sindicato, pues consigna información (procedencia, número de cabezas, cumplimiento de obligaciones), facilita el control de la participación en los eventos convocados (ampliados ordinarios), y en él se asientan y suscriben todos los eventos, acuerdos y pago de aportes efectuados por los beneficiarios; asimismo, se registran los conflictos, se detallan las normas y las sanciones acordadas

en el ampliado. En San Juan de Horcas y Sipicani se cuenta con un libro específico para los asuntos del hierbaje, en tanto que en Villa Candelaria el registro se incluye en el libro de actas de la comunidad.

Aportes y pagos de los hierbajeros

Para 2014, los cobros efectuados por el uso y aprovechamiento de las áreas de pastoreo común, multas diversas, así como las cuotas adicionales solicitadas por la directiva, son similares, aunque presentan variantes en las tres comunidades:

En San Salvador de Horcas, el cobro por el uso y aprovechamiento del hierbaje es diferenciado según procedencia de los hierbajeros, sin importar la cantidad de ganado ni el tipo de animal: 1) los miembros de la comunidad pagan 20 bolivianos por año por el derecho de hierbaje; 2) los hierbajeros de las comunidades del municipio de Sopachuy (Milanés, Tambillos, Cuevas, Silva, Paslapaya, San Antonio y Achatalas) cancelan 40 bolivianos anuales por derecho general de pastoreo; y 3) los hierbajeros de otros municipios, como Tarvita, Icla y Tarabuco, cancelan la suma de 75 bolivianos anuales.

En Sipicani se cuenta con tarifas algo más elaboradas para el cobro del aprovechamiento del hierbaje, pues se las clasifica de acuerdo con la procedencia del hierbajero así como según el tipo de animal: 1) los comunarios propietarios cancelan 25 bolivianos anuales por el uso del hierbaje, sin importar cantidad ni tipo de ganado; 2) los hierbajeros de las comunidades de Paslapaya y Achatalas del municipio de Sopachuy pagan 50 bolivianos anuales, sin importar la cantidad ni el tipo de animal; y, 3) los hierbajeros de Icla, Tarabuco y Zudañez pagan 20 bolivianos por cabeza de ganado caballar y burros, 10 bolivianos por cabeza de ganado vacuno y 2 bolivianos por ganado menor (ovejas, cabras).

En Villa Candelaria también hay tarifas diferenciadas: 1) los comunarios propietarios cancelan sus aportes cuando hay necesidad comunal o con fuerza de trabajo en tareas comunales; 2) los hierbajeros de las comunidades de Sipicani, Jatun Mayu, Chavarría, Alisos y Paslapaya

del municipio de Sopachuy cancelan 20 bolivianos anuales, sin importar la cantidad ni el tipo de animal; y, 3) los de Tarabuco e Icla pagan 20 bolivianos anuales por caballos o burros, 10 bolivianos por vacas y 2 bolivianos por el ganado menor (ovejas, cabras).

Las tres comunidades reconocen entonces tres categorías de hierbajeros: los comunarios propietarios, cuyo pago es menor, además de que pueden habilitar un pedazo de tierra para el habío; los hierbajeros de otras comunidades que pertenecen al mismo municipio, que pagan algo más que los propietarios, y los hierbajeros de otros municipios, cuya cuota es la más alta.

Debido al recelo de los dirigentes de las comunidades, no fue posible obtener información exacta sobre la recaudación por hierbaje y el destino del dinero, por lo que solo se puede presentar información referencial.

Cuadro 2. Hierbajeros y número de animales en la comunidad de San Juan de Horcas

Procedencia de los hierbajeros	Número estimado de hierbajeros	Número estimado de animales	Aporte anual (bolivianos)
De otros municipios	30 a 50	400 a 500 (caballos, burros y vacas)	75 por hierbajero
Del mismo municipio	90 a 100	500 a 1000 (caballos, burros, vacas, cabras y ovejas)	40 por hierbajero
De la comunidad propietaria	85 a 100	1000 a 1500 (caballos, burros, vacas, cabras y ovejas)	20 por hierbajero
Totales	**223**	**5000**	

Fuente: elaborado a partir de información recogida en campo.

En San Juan de Horcas, el dinero recaudado se destina al beneficio de la comunidad, para construcción de sistemas de riego, almacenamiento de agua, mejoramiento de su posta sanitaria, escuela, caminos comunales, construcción del salón de reuniones y otros proyectos afines.

Cuadro 3. Hierbajeros y número de animales en la comunidad de Sipicani

Procedencia de los Hierbajeros	Número estimado de hierbajeros	Número estimado de animales		
		Caballos. Burros y mulas	Vacas	Cabras y ovejas
De otros municipios	14 a 19	26 a 40	51 a 63	
Del mismo municipio	25 a 30	60 a 70	55 a 65	400 a 450
De la comunidad propietaria	30 a 33	600 a 650[14]		

Fuente: elaborado a partir de información recogida en campo.

En Sipicani los hierbajeros provenientes de otros municipios básicamente trasladan ganado mayor (vacas, caballos y burros) a la zona de pastoreo; los ingresos por ganado menor son marginales. El ganado mayor alcanza entre 91 y 122 cabezas. Los ingresos recaudados se destinan a inversiones para la comunidad propietaria en mejoramiento de caminos y riego, principalmente.

Cuadro 4. Hierbajeros y número de animales en la comunidad Villa Candelaria

Procedencia de los hierbajeros	Número estimado de hierbajeros	Número estimado de animales			Observaciones
		Caballos, burros y mulas	Vacas	Cabras y ovejas	
De otros municipios	6 a 9	16 a 25	26 a 35		El costo es por cabeza de ganado Caballo o burro 20 Bs. Vaca 10 Bs Oveja o cabra 2Bs.
Del mismo municipio	15 a 20	30 a 40	40 a 50	70 a 100	
De la comunidad propietaria	30 a 25	480 a 500			Hierbajeros de la misma comunidad pagan un solo monto de dinero, sin importar el tipo de animal o cantidad.

Fuente: elaborado a partir de información recogida en campo.

[14] Esta cifra hace referencia a la sumatoria de todo el ganado mayor y menor con el que cuentan los hierbajeros que son de la misma comunidad.

Los hierbajeros de los municipios de Icla y Tarabuco traen, sobre todo, ganado mayor al área de pastoreo de Villa Candelaria, del que se cuentan entre 42 y 60 cabezas. Son también pocos los hierbajeros de otros municipios porque la comunidad restringe el acceso dado el limitado espacio de pastos (995.978 ha).

Sobre la base de la información de cada comunidad se puede estimar el ingreso total recibido por cada una de ellas por concepto de hierbaje. El cuadro siguiente muestra que los montos más altos corresponden a las comunidades con mayor extensión de terrenos. Por su parte, los montos relativos al número de hectáreas muestran que las comunidades que cobran por cabeza de ganado reciben un ingreso mucho mayor por hectárea de pastoreo. Por ejemplo, San Juan de Horcas recibe aproximadamente un boliviano por hectárea; Sipicani, una cantidad apenas mayor, en tanto que Villa Candelaria cuadriplica el ingreso por hectárea.

Cuadro 5. Recaudación por hierbaje, comunidades de Sopachuy

	Comunidades		
Procedencia del hierbajero	**San Juan de Horcas (8876 ha)**	**Sipicani (3800 ha)**	**Villa Candelaria (995 ha)**
De otros municipios	De 3500 a 4200 Bs.	De 750 a 980 Bs.	De 580 a 850 Bs.
Del mismo municipio	De 3600 a 4000 Bs.	De 2500 a 2900 Bs.	De 1400 a 1800 Bs.
De la comunidad propietaria	De 1300 a 1400 Bs.	De 750 a 850 Bs.	De 1000 a 1200 Bs.
Total anual	De 8400 a 9600 Bs.	De 4000 a 4730 Bs.	De 4000 a 4730 Bs.
Total por Ha	De. 0.94 a 1.1 / ha	De 1.1 a 1.2 / ha	De 4.0 a 4.6 / ha

Fuente: elaboración propia sobre la base de información recogida en campo.

La recaudación de los aportes de los hierbajeros por el uso y aprovechamiento de las áreas de pastoreo es destinada a proyectos o acciones en beneficio de las comunidades propietarias, como tramitación de documentos comunales —personalidad jurídica, problemas de límites, temas de obtención del título ejecutorial—, estipendios para la comisión encargada de gestionar trámites o demandas de las comunidades, equipamiento y refacciones (bancos, catres, mesas, salón de reuniones, oficinas de la organización sindical—, aportes como contraparte en la ejecución de proyectos ofertados por el Gobierno Autónomo Municipal de Sopachuy —mejoramiento de unidades educativas-escuelas—, mejoramiento de caminos comunales y otros.

No es extraño que dichas inversiones no sean del agrado de los hierbajeros que no perciben ningún provecho de estos recursos económicos. Por ello, el mayor conflicto y reclamo de estos es que los ingresos por pastaje se inviertan en prevención y mejoramiento de las áreas de pastoreo o apertura de caminos a los campos de hierbaje para un mejor acceso. Estas demandas muestran que aún persiste la confusión generada por la reforma agraria de 1953, al incorporar a los hierbajeros en las listas de beneficiaros y reconocerles el derecho de uso y goce de estos espacios territoriales. Lamentablemente, la ley INRA de 1996 y ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 tampoco tomaron en cuenta esta forma de acceso temporal a la propiedad agraria que, por lo tanto, debe seguir rigiéndose por los usos y costumbres establecidos en las comunidades que cuentan con espacios colectivos utilizados y destinados al hierbaje.

5. Conclusiones

La práctica del hierbaje en las comunidades de Sopachuy tiene su origen en normas y prácticas de la hacienda San Salvador de Horcas, previas a la reforma agraria de 1953. Transmitidas oralmente de generación en generación, las normas van cambiando e incorporando nuevas reglas.

Los conflictos entre propietarios y hierbajeros que reclamaban tener derecho de propiedad por posesión pacífica y continua obligó a buscar soluciones alternativas. El proceso de saneamiento legal efectuado por el INRA en 2011, que tituló el área de hierbaje a nombre de la subcentralía de Sopachuy, favorece a la comunidad de San Juan de Horcas y beneficia los derechos de administración de las zonas de pastoreo. En Sipicani y Villa Candelaria el proceso de saneamiento de tierras reconoció a los hierbajeros únicamente el derecho de uso y goce del hierbaje, y dejó a la comunidad como propietaria.

En los años posteriores a la reforma agraria, no se estableció un control adecuado en la administración del hierbaje y muchos comunarios aprovecharon la situación para subalquilar los espacios colectivos sin el consentimiento de las comunidades propietarias. Ello obligó a buscar mecanismos de control más efectivos que eviten mayores conflictos y por ello se implementaron nuevas normas para regular el uso adecuado del pastoreo colectivo para propietarios y hierbajeros.

Aun cuando la administración del hierbaje no se rige por una norma general y cada comunidad presenta particularidades, existe una serie de características comunes : a) los pagos son diferenciados de acuerdo con la procedencia de los hierbajeros y se distingue entre propietarios, vecinos del distrito y aquellos de otros distritos; b) los montos recaudados corresponden a dicha clasificación, de menor a mayor monto, según la cercanía; c) algunas comunidades diferencian los montos de acuerdo con el tipo de animal que ingresa al pastoreo, en tanto que otras hacen un cobro general sin importar el tipo de ganado.

La administración del hierbaje es competencia exclusiva de la directiva de la organización sindical propietaria del área de pastoreo. Para ello se lleva un registro único de todos los hierbajeros y sus animales. Aun cuando existe una instancia de concertación entre usufructuarios —los ampliados ordinarios—, los hierbajeros no tienen más agencia para la toma de decisiones o la administración de las zonas de pastoreo

y están subordinados a las decisiones del sindicato de la comunidad propietaria.

Las comunidades propietarias de las zonas de hierbaje recaudan recursos económicos por concepto de uso de las zonas de pastoreo. Estos son destinados exclusivamente a inversiones y proyectos en beneficio de la comunidad propietaria, como el mejoramiento y mantenimiento de infraestructuras de servicios básicos de salud, educación y caminos. Estos recursos brindan a las comunidades propietarias mayores facilidades de gestión frente a las comunidades que no cuentan con estos espacios de hierbaje.

Asimismo, existe la necesidad de revisar las normas internas de administración del hierbaje adoptadas por las comunidades que cuentan con espacios comunales para esta actividad. La falta de claridad de dichas normas provoca dificultades entre los propietarios y usufructuarios del hierbaje, que invocan la aplicación de una u otra norma (consuetudinaria u ordinaria), de acuerdo con sus intereses, lo que provoca un quiebre entre la justicia indígena originaria campesina y la ordinaria —ambas igualmente reconocidas en la Constitución—, en desmedro de la convivencia pacífica de las comunidades.

Actualmente, el hierbaje es una práctica sin un marco normativo consuetudinario sólido, lo que es fuente de conflicto permanente entre propietarios y usufructuarios para definir el derecho propietario y los beneficios que estos espacios generan. Sin embargo, esta forma de administrar el espacio colectivo podría ayudar a garantizar la preservación de pastoreos colectivos, al evitar que estos espacios sean subsumidos por la tendencia a fragmentar tierras colectivas y convertirlas en propiedades individuales, procesos que han ido sucediendo en muchas zonas de Bolivia.

Bibliografía

Camacho, Natalia (2011). El movimiento campesino boliviano: entre la resistencia y la adaptación. La Paz, Buenos Aires: CLACSO.

CESBOL (2012). Consultora en Estudios y Servicios Bolivianos «Plan de Desarrollo Municipal Sopachuy-Provincia Tomina 3ra. Sección (Diagnóstico Municipal)», Chuquisaca-Bolivia.

Colque, Gonzalo & Floriana Soria (2014). *Inclusión en contextos de exclusión: Acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la tierra*. La Paz: Fundación Tierra.

Delgado, Freddy (2002). *Estrategias de desarrollo y gestión sostenible del territorio en ecosistemas de ontaña. Complementariedad ecosimbiótica en el ayllu Majasaya Mujlli, departamento de Cochabamba, Bolivia*. La Paz: AGRUCO-Plural.

Demelas, Marie-Danielle (1999). La devinculación de las tierras comunales en Biolivia, siglos XIX-XX. En *El proceso desvinculador y desamortizador de bienes eclesiásticos y comunales en la América Española. Siglos XVII y XX. Cuadernos de Historia Latinoamericana,* 7, pp. 129-155. Bogotá: AHILA.

Espinoza, Carlos & Rolando Moscoso (2001). Desde la intimidad del monte. Conocimientos y experiencias sobre los bosques nativos andinos (Tomina-Chuquisaca). Mimeo. Sucre: CICDA-PROBONA.

Estado Plurinacional de Bolivia (2007). *Gaceta Oficial*. Sucre: Editorial Judicial.

Estado Plurinacional de Bolivia (2010). Constitución Política. La Paz: U.P.S.

Fundación Tierra (2004). *Sopachuy: problemática agraria y desarrollo municipal*. Sucre: Fundación Tierra.

Fundación Tierra (2010). Rol de autoridades indígena originario campesino en el saneamiento interno (cartilla). La Paz: Fundación Tierra.

Hernáiz, Irene & Diego Pacheco (2000). *La ley INRA en el espejo de la historia: dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.

Pacheco, Diego & Walter Valda (2003). *La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones.* La Paz: Fundación Tierra.

Paniagua, Narel & Martha Yevara (2000). Caracterización de las pasturas y el pastoreo en las comunidades de Tojo (cuenca del río San Juan del Oro) y Juntas (cuenca del río Camacho), Tarija-Bolivia. Informe técnico 2000/02. La Paz-Bolivia.

Programa Agua Tierra Campesina IC-COSUDE-MAGDR (2001). «Normas campesinas de Acceso y Uso del Monte -Aspectos básicos a considerar en la implementación de proyectos locales relacionados al monte chaqueño Serrano-». SERIE Cuadernos de Sistematización 2, marzo.

Urioste, Miguel (2003). *La reforma agraria abandonada: valles y altiplano*. La Paz: Fundación Tierra.

Urioste, Miguel, Rossana Barragán & Gonzalo Colque (2007). *Los nietos de la reforma agraria*. La Paz: Fundación Tierra.

Van Dam Chris (2001). Cultura y manejo de recursos naturales: la experiencia de Tomina (Bolivia). *Encrucijadas*, *1*(10).

Vargas, John D. (2004). *La reforma agraria desde las regiones: tierra y territorio-50 años de reforma agraria en Bolivia*. Primera edición. La Paz: CIDES/ Plural editores.

Zalles, Alberto (2000). Educación y movilidad social en la sociedad rural boliviana. *Nueva sociedad*, 165.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
enero 2018 Lima - Perú