

La Paz, Bolivia

1º de diciembre de 2015

PARA LOGRAR MAYORES Y MEJORES TIERRAS COLECTIVAS EN SUDAMÉRICA

Juan Pablo Chumacero

Economista y con formación de post grado en Estudios Latinoamericanos. Formó parte del Centro de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca, ejerció como Investigador y también como Director en TIERRA y actualmente forma parte del equipo de investigación del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS).

Dentro del marco de la iniciativa del Movimiento regional por la tierra y el territorio en Sudamérica (www.porlatierra.org), entre el 29 y el 31 de octubre de 2015, en Macharetí, un municipio rural ubicado en el sudeste boliviano, en el área de influencia chaqueña, se llevó a cabo el Encuentro de aliad@s por la tierra y territorio. Acceso y consolidación de territorios colectivos en Bolivia, organizado por el Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), en coordinación con el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) correspondiente a la Capitanía de Macharetí. El evento estuvo dedicado a compartir experiencias y reflexiones a partir de la presentación de casos de acceso colectivo a la tierra en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile, Colombia y Ecuador.

Tomando en cuenta las conclusiones recogidas en este evento, el presente artículo plantea algunos elementos que debieran considerarse para promover la propiedad colectiva de la tierra en la región.

Historia y realidad

De manera general, se estima que las comunidades indígenas y campesinas tienen cerca del 65% de la tierra en el mundo bajo sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras; sin embargo, sólo una pequeña parte de este porcentaje está reconocida legal y formalmente en favor de pueblos indígenas y comunidades locales. En un estudio reciente sobre el tema, que recoge información de 64 países que representan cerca del 82% de la tierra en el mundo, se calcula que sólo un 18,2% de la superficie está formalmente en propiedad o asignada en favor de pueblos indígenas y comunidades locales. (Rights and Resources Initiative. 2015. *Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington, DC: RRI).

Lo que sucede es que, a pesar de que históricamente la mayoría de las tierras rurales ha estado en manos de comunidades locales y pueblos indígenas bajo sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras, la propiedad agraria en zonas rurales, con los recursos naturales contenidos en ella, ha sido tradicionalmente motivo de tensión entre diversos actores con formas diferentes de comprender y asumir la propiedad. En esta pugna de intereses, normalmente las comunidades campesinas e indígenas con formas colectivas de propiedad han llevado las de perder y, a pesar de su importancia, los avances en cuanto a su reconocimiento no han sido los esperados.

Con ello se han puesto en riesgo las posibilidades de mantener sistemas de tenencia equitativos y dignos, lograr niveles interesantes de desarrollo económico y social e, incluso, avanzar en cuanto a respeto de los derechos humanos y de la propia naturaleza.

Tomando los datos para Sudamérica del mencionado estudio, se observa que en 9 de los 13 países de la región, que suman un 92.9%, de la superficie total regional, 20% de la tierra se halla legalmente en manos indígenas y campesinas bajo sistemas colectivos de propiedad, representando un porcentaje superior al promedio mundial, debido a que, en general, los países sudamericanos están más avanzados en cuanto al reconocimiento de formas colectivas de propiedad y sus normas



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

reconocen formas más consolidadas de propiedad comunitaria. A pesar de ello, se entiende que, en la práctica, las áreas con derechos consuetudinarios en favor de pueblos indígenas y comunidades locales son bastante mayores a ese 20%.

Superficie de tierra asignada o en propiedad de pueblos indígenas y comunidades locales en Sudamérica

País	Superficie país	Tierra asignada		Tierra en propiedad		Total tierra asignada y en propiedad	
		Millones de ha	%	Millones de ha	%	Millones de ha	%
Argentina	273,67	5,29	1,9%	2,74	1,0%	8,03	2,9%
Bolivia	108,33	0,47	0,4%	38,92	35,9%	39,39	36,4%
Brasil	835,81	77,19	9,2%	114,63	13,7%	191,82	23,0%
Chile	74,35	0,06	0,1%	2,25	3,0%	2,31	3,1%
Colombia	110,95	-	0,0%	37,58	33,9%	37,58	33,9%
Guyana	19,69	3,80	19,3%	-	0,0%	3,80	19,3%
Perú	128,00	9,27	7,2%	35,29	27,6%	44,56	34,8%
Surinam	15,60	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Venezuela	88,21	2,84	3,2%	-	0,0%	2,84	3,2%
Total países	1.654,61	98,92	6,0%	231,41	14,0%	330,33	20,0%
Sudamérica	1.780,88						
%	92,9%						

Fuente: *Elaboración propia* con base a: Rights and Resources Initiative. 2015. *Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington, DC: RRI

Prácticas y leyes diferentes

El peso de la población rural, campesina, indígena y afro descendiente en Sudamérica siempre ha sido importante, lo que de alguna manera se ve reflejado en las normativas que cada país mantiene respecto a los derechos sobre la tierra. En Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela o Perú, sólo por mencionar algunos, la propiedad colectiva está reconocida y garantizada en los mismos términos que la propiedad privada, con matices y formas diferentes: propiedad comunitaria, asociativa, cooperativa, comunal, comunaria, colectiva, etc.; con atribuciones similares relacionadas con su inembargabilidad, imprescriptibilidad, irreversibilidad e inalienabilidad, gozando generalmente de medidas de protección especial por parte del Estado. En Chile, Paraguay, Argentina o Brasil, los avances no son tan evidentes.

Esta situación tiene una directa correlación con la diversidad en cuanto a formas de acceso colectivo a la tierra: dotación comunal, asentamientos humanos, titulación de territorios, consolidación y reconstitución de territorios ancestrales, redistribución de tierras, etc. Lo mismo sucede cuando se consideran las distintas formas de propiedad colectiva en la región: comunidades y reservas campesinas; cabildos, territorios y resguardos indígenas; palenques, territorios quilombolas y pastoreos comunales, para mencionar sólo algunas.

Sin embargo, y a pesar de los avances normativos, es preciso considerar que los contenidos legales en cada país provienen de una combinación de diferentes tradiciones jurídicas, distintos momentos históricos y diversas agendas políticas y económicas, lo que, en la práctica, supone que, incluso en algunos casos, los derechos colectivos reconocidos se encuentren en franca confrontación con otras normas que privilegian la propiedad privada y el mercado de tierras.

En los últimos 15 años, varios países, de la mano de movimientos sociales cercanos a los gobiernos, lograron cambiar sus Constituciones incorporando elementos más amplios en cuanto a regulación y garantías para el derecho integral de la tierra y su distribución. Pero durante los años 90, la mayoría de los países sudamericanos reformaron sus leyes agrarias desde un enfoque de mercado que se contraponía a las medidas constitucionales mencionadas (Coronado, Sergio; 2011 Serie marcos



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

legales de acceso a la tierra. Estudio Regional. Marcos Legales para el acceso a la tierra en América Latina: una mirada comparativa en ocho países de la región. International Land Coalition, N° 1).

Esta contradicción se refleja ahora en la existencia de un sistema dual de tenencia de tierras, en el que por un lado están las comunidades campesinas e indígenas, con sus formas de propiedad y producción tradicionales, y, por otro lado, a las medianas y grandes empresas agropecuarias, ligadas a procesos de concentración de tierras y de capital, con un modelo productivo enfocado a la exportación, bajo la mano del monocultivo, el uso de agroquímicos y de semillas transgénicas.

Bajo ese sistema dual de propiedad y producción, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas están perdiendo terreno, literal y figurativamente, salvo en casos concretos, como en Bolivia, por ejemplo, donde las normas que protegen las distintas formas de propiedad colectiva sobre la tierra están siendo modificadas, flexibilizadas y debilitadas en favor de un sistema de tenencia basado en la propiedad privada. Esto tiene como consecuencia que la superficie bajo propiedad o control colectivo por parte de estas poblaciones se esté reduciendo constantemente.

Propiedad y gestión colectiva de la tierra

En defensa de las formas comunales de propiedad de la tierra es importante considerar que su reconocimiento supone hacer justicia a prácticas ancestrales de organización de la propiedad y que, en el caso del reconocimiento de derechos a la tierra para pueblos indígenas, implica también el reconocimiento de su existencia como ciudadanos de un país, con los mismos derechos que el resto de la población.

Por otro lado, la gestión colectiva de la tierra y el territorio permite una organización espacial del territorio, designando áreas de pastoreo, zonas de aprovechamiento forestal y reserva ambiental, espacios agrícolas comunales y familiares, con normas claramente establecidas.

Si la gestión territorial viene incorporada con derechos político administrativos, de la mano de la libre determinación y el auto gobierno, incluso puede llegar a ser más efectiva que la estructura político administrativa republicana, que normalmente tiene desafíos a la hora de llegar de manera efectiva a todos los pobladores de su jurisdicción.

Lamentablemente, el territorio, como importante perspectiva y posibilidad de la propiedad colectiva, no ha podido avanzar mucho en la región porque, para algunos, representa una amenaza a las estructuras de poder establecidas en los municipios y provincias, sustentadas generalmente por sistemas de tenencia agraria inequitativos e injustos.

Es preciso aclarar, sin embargo, que la gestión colectiva de la tierra y el territorio requiere de organizaciones comunales/territoriales fuertes, con principios normativos claros, donde se privilegie el bien común y los derechos individuales de manera complementaria, y no intervengan intereses particulares ni partidarios.

En estos términos, y considerando que las normas comunales y los usos y costumbres pueden cambiar y ser adecuados a las necesidades que viven las comunidades y los pueblos indígenas, la propiedad colectiva de la tierra puede ser una de las pocas herramientas factibles que quedan aún disponibles para lograr sistemas más equitativos de tenencia agraria en la región.

Un falso dilema

Para ello es importante considerar que lo colectivo no es necesariamente contrapuesto a lo individual y a lo privado. Esta supuesta dicotomía proviene de una mirada que se viene imponiendo en la sociedad desde hace varios años, que asocia retraso y subdesarrollo con poblaciones rurales, campesinas e indígenas y con sus formas comunarias de propiedad de la tierra y otros recursos naturales (De ahí la tendencia a dividir estas tierras e individualizarlas, bajo el discurso de generar condiciones para un mayor desarrollo). Afortunadamente, la experiencia y la realidad enseñan que esto no es precisamente cierto.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Existen situaciones, tal vez mayoritarias, en que formas combinadas de propiedad y de producción resultan ofrecer mejores resultados en cuanto organización de la agricultura, comercialización de productos, perspectivas de sostenibilidad y mayor justicia y equidad para todos. Obviamente nada es perfecto y existen también situaciones en que lo comunal y lo colectivo es mal administrado, y por lo tanto, se genera conflicto, inequidad, ineficiencia, contaminación, etc. Sin embargo, es importante considerar que lo mismo se podría decir de determinados sistemas productivos basados exclusivamente en la propiedad privada individual.

La propiedad colectiva ha existido tradicional y ancestralmente en los países sudamericanos por determinadas razones que persisten hasta la actualidad. Permite organizar la vida rural en el agro y emplear la tierra y el bosque de manera más racional. No se contraponen necesariamente a la propiedad individual campesina, y dadas las enormes presiones comerciales por la tierra dentro del modelo primario exportador, la propiedad colectiva, si es fortalecida y bien encarada, puede ser uno de los últimos puntales para resistir el embate del mercado y trabajar por sistemas de tenencia justos y equitativos para los pobladores del campo en la región, un asunto fundamental sobre el cual se deben unir esfuerzos para reconocer, promover y fomentar formas colectivas de la propiedad de la tierra en beneficio de comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes en los distintos países de Sudamérica.

**Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*