
Laureano del Castillo

¿TIENEN FUTURO LAS COMUNIDADES CAMPESINAS?

Las comunidades campesinas del Perú se encuentran en un momento importante de su evolución histórica. A setenta y dos años de la vigencia de un régimen de protección constitucional y a cinco de la dación de leyes especiales para ellas (Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24656, y de Deslinde y Titulación, N° 24657), el contexto liberal de nuestra economía parece estar logrando lo que el libertador Bolívar se propuso en 1824 hacer del Perú un país de propietarios, eliminando a las comunidades por considerarlas un freno al desarrollo de sus integrantes¹

UNA RÁPIDA SÍNTESIS HISTÓRICO-LEGAL

Desde 1920, año en que se promulga una nueva Constitución en nuestro país, se encuentra vigente un régimen de protección legal a las comunidades campesinas, antes llamadas comunidades de indígenas. Entre los años 1824 y 1920 ellas tuvieron una existencia silenciosa, es decir, existían de hecho aunque no fueron reconocidas por el naciente Estado peruano.

De esta forma, a partir de 1920 se reconoció en el Perú la existencia legal de las comunidades campesinas (artículo 58 de la Constitución de ese año), y además se dotó a sus tierras de un régimen especial de protección, que incluía la imprescriptibilidad y limitaciones a su transferencia. La razón para el establecimiento de dicho régimen de protección se encuentra en el despojo de las tierras de las comunidades por parte de los hacendados, que hicieron crecer sus tierras precisamente a expensas de estas tierras comunales.

Con algunas variaciones, más bien ampliándolo con la inembargabilidad

1 Nos referimos al decreto firmado en Trujillo el 8 de abril de 1824 complementado posteriormente por el decreto del 4 de julio de 1825.

de sus tierras, la Constitución de 1936 reprodujo este régimen. Modificando normas reglamentarias, el gobierno militar de Velasco promulgó el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, D S N° 37-70-A, imponiendo la organización interna de las cooperativas a las comunidades. A su turno, la carta constitucional de 1979 prácticamente repitió la redacción de la Constitución de 1936, aunque con una variación importante que veremos más adelante. Por último, la Ley General de Comunidades Campesinas, promulgada en 1987 por el presidente García, repitió virtualmente los artículos pertinentes de la Constitución².

En la actual legislación agraria, de corte neoliberal, parecería no tocarse, por lo menos formalmente, a las comunidades campesinas. En las líneas que siguen intentaremos revisar si esto es en verdad así.

DESARROLLO Y PROTECCIONISMO

No hay unanimidad sobre el origen de las comunidades, a pesar de lo cual la mayoría de investigadores lo ubican en las «reducciones de indios» del virrey Toledo, iniciadas hacia 1570, con la intención de servir al Estado colonial, aunque buscando la protección y «civilización» de los indios. Para ello recogía elementos de la tradición andina, concretamente el *ayllu* y la *marka* preincaicos.

Al iniciarse la república, en medio de un debate entre liberales y conservadores, se discutió sobre si dichas comunidades de indígenas (conocidas por ese nombre hasta 1969) debían disolverse o no. En la argumentación liberal de Simón Bolívar las comunidades eran una institución colonial, corporativa, que debía suprimirse para lograr que los indios pudieran relacionarse de manera libre y directa y se constituyeran, de este modo, en ciudadanos de la nueva nación.

Por ello debemos destacar el acierto de este régimen de protección al reconocer a las comunidades. En efecto, aunque por casi cien años las comunidades de indígenas no existían «oficialmente», la experiencia histórica demostró, a pesar de ese vacío jurídico, su capacidad de adaptación y finalmente su pervivencia en un medio adverso. Pese a que hasta 1920 tampoco estaban prohibidas, estas comunidades carecían de reconocimiento oficial aunque existían realmente no contaban como tales con respaldo oficial, siendo su situación la de simples colectivos de indios. Por eso creemos que hizo bien el constituyente de 1920 en reconocer la existencia de las comunidades, las cuales habían existido antes que la propia república.

No obstante, el problema del reconocimiento distó mucho de ser

2 El artículo 7 de la ley 24656 con algunas variaciones repite el artículo 163 de la Constitución de 1979. Debe considerarse además de estas leyes la existencia de otros decretos que regulaban la vida de las comunidades entre 1920 y 1987.

resuelto con las declaraciones constitucionales que hemos mencionado. La burocracia, siempre dispuesta a poner trabas allí donde todo parece sencillo (motivada eventualmente por un impulso proteccionista), estableció que para gozar de ese reconocimiento constitucional había que contar con un reconocimiento administrativo, a través de la inscripción en un registro especial. Aquí tenemos un ejemplo de cómo a la hora de aplicar el derecho priman más los criterios prácticos que el llamado «espíritu de la norma», pudiendo más un simple decreto que una norma de rango constitucional³

¿Cuál era el sentido de establecer un régimen de protección para las comunidades? A todas luces, el sentido principal del régimen aludido era la defensa de las comunidades y de sus tierras. Es tal vez en el período republicano, luego del despojo practicado por los conquistadores y posteriormente por encomenderos y hacendados peninsulares, cuando las comunidades perdieron mayores tierras, viéndose empujadas a las tierras más altas y más pobres. Los mecanismos, legales algunos, no tan legales los otros y el abuso directo fueron los medios que posibilitaron el crecimiento de las haciendas a costa de las comunidades. Esa es la razón principal para encontrar las tres características de las tierras comunales: la inembargabilidad (para evitar el embargo y posterior remate de tierras comunales), la imprescriptibilidad (a fin de impedir que el paso del tiempo legitime la propiedad de ocupantes precarios o de usurpadores) y la inalienabilidad (para evitar compras fraudulentas o la figura jurídica de la lesión). En este objetivo tuvieron coincidieron con éxito en la coyuntura de 1920 las corrientes indigenistas y la presión directa de campesinos y comunidades de distintas partes del país (tal vez el caso más conocido sea el de Rumı Maqui, en Puno, en los años previos).

Pero la experiencia histórica demostró que no basta un régimen de protección, aun de nivel constitucional, como lo había constatado también la experiencia de la legislación tutelar de Indias⁴. A pesar de no haber mayor despojo, tampoco hubo mayor desarrollo de estas organizaciones sociales durante el período 1920-1987 (año en que se promulgan las leyes especiales), pese al reconocimiento constitucional de su existencia.

- 3 Habría que añadir que el problema aun sigue sin resolverse pues el Código Civil y el Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas D S N° 008 91 TR exigen a las comunidades que para gozar del reconocimiento que la Constitución consagra es necesario primero inscribirse en un registro administrativo y solo luego en los registros públicos.
- 4 El doctor Guillermo Figallo afirma que «desgraciadamente el Derecho Indiano es un caso típico del divorcio entre la norma y la realidad que ha dado lugar a dos posiciones extremas sobre la época colonial. Es indudable que la buena intención de los legisladores no encontró eco en la voluntad de los encomenderos que acataban las leyes pero no las cumplían lo que se convirtió en una tradición que de buena gana respetaron los criollos.» (Curso de Derecho Agrario. Materiales de enseñanza Pontificia Universidad Católica Lima 1988 p. 24)

Tras algunos vaivenes de la legislación sobre comunidades, es tal vez en el período del general Velasco Alvarado (1968-1975) cuando estas recibieron mayor protección, por lo menos en el plano del derecho positivo. Pero es también el momento en el cual las comunidades se vieron inmersas dentro de un proyecto que buscaba su «modernización», para lo cual se intentó promover empresas y cooperativas comunales, se las asoció a SAIS e incluso su tradicional organización interna fue sustituida por otra, tomada de las cooperativas (con un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia). Por ello, en este período de nuestra historia podemos apreciar cómo se combinan protección a estas organizaciones tradicionales con un intento de sustitución, al introducirse elementos extraños a sus tradiciones, no sólo de manera directa, a través de SINAMOS, sino desde la propia legislación⁵

El gobierno del general Morales Bermúdez, aunque inició el desmontaje de la reforma agraria, no afectó mayormente la legislación de comunidades campesinas (mas sí la relativa a comunidades nativas). Por su parte, el presidente Belaunde, en su segundo gobierno, prefirió no tocarlas.

Las leyes de comunidades dictadas durante la primera parte del gobierno de Alan García fueron evaluadas en su momento como muy importantes. Nos referimos a la Ley General de Comunidades Campesinas y a la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal. Es más, en aquellos momentos se discutió insistentemente sobre la pertinencia de mantener algunos mecanismos de protección para las comunidades, en especial sobre si las tierras eriazas debían permanecer bajo control de las comunidades o no y sobre la conveniencia de mantener la inalienabilidad de las tierras comunales⁶. Finalmente, en la ley las tierras eriazas quedaron dentro del territorio comunal y el régimen de inalienabilidad recogió las excepciones que menciona la Constitución, esto es, los casos en que la comunidad decida vender, en función de su propio interés, cumpliendo exigentes requisitos, y el caso de la expropiación por causa de necesidad y utilidad públicas.

Sabiendo García que el problema principal de la gran mayoría de comunidades era el relativo al saneamiento de su titulación y a la precisión o rectificación de sus linderos, junto con el Anteproyecto de la Ley General de Comunidades Campesinas presentó el de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, complementaria de la primera. De esta forma se garantizaría no sólo la existencia y debida

5 Según algunos autores lo que se buscaba con el D S 37 70 A (Estatuto Especial de Comunidades Campesinas) era la sustitución de las comunidades por cooperativas.

6 Parte de este debate puede verse en el artículo de Fernando Eiguren «La legislación de comunidades campesinas. Temas de una polémica» en *Comunidades campesinas y nativas. Normatividad y desarrollo*. SER/Fundación Naumann. Lima 1989.

organización del territorio comunal, sino, sobre todo, se haría factible el pleno respeto de sus tierras⁷

Sin embargo, el discurso oficial hablaba de la necesidad de fomentar el desarrollo de las comunidades campesinas, entendidas como «la célula básica de nuestra nacionalidad» Para ello, se incorporó en la Ley General de Comunidades una serie de incentivos (básicamente tributarios, aunque para ser eficaces debían ser recogidos por otra ley especial en materia tributaria), y en otro lugar se consagró la existencia de las empresas comunales y multicomunales

Para muchos resultaba claro, ya entonces, que estos procedimientos, por sí mismos, eran insuficientes para sacar de su postergación a las comunidades. Lejos de crear mecanismos concretos de apoyo comunal, García recurrió a la práctica populista de hacer donaciones a las comunidades y repartir cheques a sus presidentes

Suponiendo ciertos y honestos los afanes presidenciales de García de promover el desarrollo de las comunidades campesinas, cabe preguntarse, al cabo de cinco años de promulgada esta legislación especial, que buscaba darle concreción a un régimen constitucional tuitivo ¿cuánto han servido para el desarrollo de estas organizaciones?

Si se pudiera visitar la gran mayoría de las comunidades campesinas, la respuesta a ojos vista de cualquier observador imparcial sería que es poco lo que ha servido esta legislación especial. En concreto, el mecanismo más franco para propender al desarrollo comunal, las empresas comunales, de acuerdo con información oficial, sólo se habían constituido como tales en dos casos (aunque informalmente habrían unas quinientas funcionando), mientras que como empresas multicomunales sólo se conocía una, actuando en Ayacucho. Siendo más exigentes aún, ¿cuántas de las 4,976 comunidades oficialmente reconocidas hasta el 31 de marzo de 1992 lo fueron al amparo de la nueva legislación, si a enero de 1987 se registraban ya 3,672 reconocidas oficialmente y habían muchas otras con su trámite iniciado?

La pregunta más trascendente tiene que formularse en términos de cuánto ha servido la legislación protectora o tuitiva para el desarrollo de las comunidades. A la luz de los resultados objetivos, y descontando los factores estructurales que afectan al conjunto de la población del país, parecería que muy poco

7 Cabría sin embargo hacer una serie de críticas a la Ley de Deslinde y Titulación por presentar algunos vacíos y por abusos manifiestos como por ejemplo la práctica confiscación de las tierras donde se ubican restos arqueológicos o de tierras cedidas en uso por la comunidad a dependencias del Estado para beneficio de la propia comunidad (como es el caso de la construcción de una escuela en tierras comunales), o la prestación de servicios públicos contenidas ambas en el artículo 2 de la mencionada ley

CUESTIONANDO LA TUTELA

Buscando dar coherencia a la propuesta económica neoliberal antes que cumplir con las promesas de hacer un gobierno agrarista, el presidente Fujimori promulgó, en julio de 1991, el decreto legislativo N° 653, conocido también como Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Es de destacar que este decreto legislativo no fue objetado en el disuelto Parlamento, no obstante formar parte del aluvión de los 120 decretos legislativos promulgados entre junio y noviembre de ese año, al amparo de la delegación de facultades legislativas.

Este decreto legislativo introdujo un régimen liberal no sólo en lo relativo al tratamiento de las tierras agrarias (compra-venta, alquiler, hipoteca, etcétera), sino también en lo relativo al crédito, la comercialización y las formas empresariales de actuar en el campo, derogando de manera expresa la Ley de Reforma Agraria, D L 17716. Pero aunque estableció la libertad de los agricultores de garantizar con la hipoteca los créditos, fueran agrarios o no, consideró un par de excepciones. Aparentemente con la intención de proteger a los pequeños propietarios (con menos de 5 Ha de tierras) y a las comunidades campesinas (protegidas ya por la Constitución), se dispuso que estos no podrían hipotecar sus tierras⁸. A un año de la vigencia de este decreto legislativo, podemos preguntarnos si sus efectos han resultado beneficiosos para la agricultura nacional o no, aunque tal vez sea necesario esperar un poco más.

La mayoría de estudiosos de la problemática agraria coincide en resaltar que las supuestas «bondades» de esta ley de promoción estaban pensadas básicamente para la agricultura costeña y en especial para la agricultura comercial y de exportación. No nos interesa en este artículo referirnos a ese tema, sino más bien seguir analizando sus implicaciones para las comunidades, expresadas en este caso por una nueva exclusión.

Resultaría muy importante conocer la opinión de los mismos campesinos, los supuestamente protegidos por estas normas, acerca de una ley como esta. Para ello nos vamos a valer de algunas experiencias.

En un seminario realizado en la ciudad del Cusco a fines de 1991, con la finalidad de discutir los efectos de la nueva legislación agraria en la sierra del país, algunos participantes expresaron el reclamo que habían recogido en numerosas comunidades de dicha región. Mientras la mayoría de los promotores de ONG, profesionales y dirigentes gremiales rechazaban de plano el mencionado dispositivo legal, algunas personas intentaban recoger la voz de los mismos comuneros. El

8 No obstante el reglamento de este decreto legislativo, D S N° 048 91 AG publicado el 11 de noviembre de 1991 modificó esta limitación excluyendo únicamente a las comunidades de este mecanismo de garantía.

reclamo se condensaba en la pregunta de por qué se excluía a las comunidades campesinas del beneficio de la hipoteca de las tierras. Dicho de otra forma ¿por qué se impedía a los comuneros acceder al mercado del crédito formal, a diferencia de lo que ocurría con los agricultores individuales? La pregunta evidentemente suscita numerosas reflexiones. Podría argumentarse en el sentido de que los comuneros que hacían este tipo de reclamo no sabían exactamente cómo opera la hipoteca, en tanto mecanismo de garantía que, en caso de incumplimiento de la obligación de devolver el crédito recibido, puede llevar al eventual remate (y por tanto a la pérdida) del predio hipotecado, pero, ¿no estaremos adoptando, prejuiciosamente, una actitud proteccionista que niega la libertad de los comuneros de correr sus propios riesgos? Con una protección de este tipo, evitando que los comuneros hipotequen sus tierras, estamos reforzando el sentimiento de exclusión de las comunidades frente al Estado y a la sociedad. Este último sentimiento parecía ser el que animaba a los comuneros, a juzgar por los comentarios.

Una segunda experiencia es tal vez más cuestionadora. Ocurrió en una comunidad de la sierra central de Perú⁹, aunque pudo haber sucedido en cualquier lugar. A propósito de un intento de redistribución de tierras al interior de la comunidad (mecanismo que hasta hace algún tiempo era una práctica tradicional en las comunidades) fue necesaria la explicación del régimen constitucional de protección de tierras comunales. Interrumpiendo la asamblea, un comunero explicaba que él tenía un título de propiedad que amparaba su propiedad, la que había adquirido poco tiempo antes de otro comunero y venía explotando personalmente. Determinado el origen comunal de la tierra y que la supuesta venta era de fecha reciente, se explicó al comunero que esos títulos no tenían valor legal, pues violaban el régimen de protección. El comunero no aceptó dicha explicación, pues meses después, al volver a la misma comunidad, intervino en la asamblea argumentando que sus títulos sí tenían pleno valor legal, pues así se lo había dicho el mismo juez de tierras de la provincia. Obviando el rol jugado por el juez (supuestamente especializado en materia de tierras agrícolas) al dar dicha respuesta, lo que interesa destacar es la actitud del comunero. Insistimos pudo haber ocurrido en cualquier comunidad del Perú, pues el sentimiento de propiedad privada sobre la parcela que el comunero conduce está generalizado y se va profundizando. A pesar de que los comuneros aceptan la vigencia de este régimen de protección (para defenderse frente a otras comunidades y terceros), en su comunidad reconocen y practican actos negados por dicho régimen, como ocurre con la herencia de las tierras, la compra-venta, el arrendamiento y el trabajo al partir, entre otros.

9 Nos referimos a la comunidad de Misquipata, en el valle del Cunas en Junín.

¿Cuál es la realidad actual de las comunidades? La visión romántica de la comunidad como un reducto donde se conservarían intactos los valores de solidaridad y una democracia tradicional, organizados alrededor del trabajo colectivo de la tierra, viene siendo cuestionada hace tiempo. En efecto, Epifanio Baca, citando estudios de Bruno Kervyn, menciona la práctica generalizada de la apropiación privada de las tierras comunales¹⁰. En el contexto, entonces, de una creciente parcelación de la propiedad comunal, resulta lógica y legítima la preocupación de los comuneros parcelarios por beneficiarse de mecanismos que le permitan su acceso al mercado¹¹.

Quienes ignoran estos hechos pretenden negar algo que en otros planos aceptan. Nos referimos a la creciente diferenciación al interior de las comunidades. Aquellos que forzaban una oposición entre comuneros ricos y comuneros pobres pretenden ahora mantener la ilusión de la existencia de «la comunidad» como un todo homogéneo y sin tensiones. Numerosos estudios han comprobado la existencia de dicha diferenciación, lo que el artículo 163 de la Constitución peruana intenta proscribir al establecer que «Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad» y el artículo 14 de la Ley General de Comunidades Campesinas quiere corregir al disponer que la comunidad puede declarar la extinción de la posesión familiar (con el voto favorable de dos tercios de los miembros calificados de la Asamblea General) y tomar la posesión de la parcela. Añade el citado artículo de la ley que la comunidad «recupera la posesión de las parcelas abandonadas o no explotadas en forma directa por los comuneros, así como las que exceden a la extensión fijada por la Asamblea General, previo pago de las mejoras necesarias hechas en ella».

En cuanto al manejo de sus recursos hay pues, evidentemente, una distancia entre la realidad y la norma legal. No podemos confundir la ley con la realidad, que nos muestra la existencia de prácticas diferentes a las reguladas: hay venta de tierras, arrendamiento, trabajo al partur, incumplimiento de tareas comunales y hasta inasistencia a las asambleas comunales. Los sociólogos nos hablan de las comunidades como una estrategia de sobrevivencia, lo que resulta acertado. Pero, ¿cuánto más podrán conservar su identidad si se relajan tanto lo que hasta hace unos años se consideraban sus características esenciales?

DESARROLLO VERSUS EXTINCION

Volviendo al año 1992, en medio de una legislación liberal, ¿no estaremos asistiendo a la plasmación de la república de propietarios

10 «Las tierras más cercanas y de mejor calidad están completamente privatizadas incluso cercadas» afirma Epifanio Baca («La nueva ley agraria vista desde las alturas», en *La nueva ley agraria en debate*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas Cusco 1992).

11 Véase, al respecto el artículo de María Isabel Remy «Arguedas y López Albuja: Rasgos de un nuevo perfil de la sociedad serrana» en *Debate Agrario* N° 13 CEPES Lima enero mayo de 1992.

que quería Bolívar, con su abortado intento liberal de 1824? A través de una política oficial de «dejar hacer, dejar pasar» las comunidades siguen viviendo, actuando y cambiando, al margen incluso de la ley

No cabe discutir un objetivo liberal de ese tipo, que busca el desarrollo de los integrantes de las comunidades, lo que es aceptado por la mayoría de personas con un mínimo de sentido común y con ánimo de ver desarrollarse al país. Pero no olvidemos que estamos hablando de comunidades campesinas, con una historia y una tradición.

Resultaría un contrasentido hablar de desarrollo comunal si pretendemos que ellas permanezcan iguales. Las aparentemente superadas posturas indigenistas que vieron a las comunidades como «relictos culturales» o «guardianes de la tradición» cobran vigor si tratamos de defender a estas organizaciones de la «contaminación» del mercado, encerrándolas en sí mismas y evitando que participen de mecanismos económicos imperantes en la sociedad. Ellas se desenvuelven en el mercado y en él deben encontrar los mecanismos para superar sus duras condiciones de vida, sin perder su identidad.

Por el otro lado, los defensores a ultranza del mercado afirmarán, hoy como ayer, que lo mejor que puede pasarle a las comunidades es que desaparezcan y se integren (disolviéndose) en la sociedad, añadirán que la mejor forma de eliminar su pobreza es precisamente deshaciéndose de la protección que las asfixia.

Lo que parece observarse es el triunfo de esta última posición, donde se estaría procesando más bien una paulatina desarticulación de la instancia comunal y donde los mismos comuneros parecen querer salir de una «burbuja» que los aísla antes que beneficiarlos. Tres fenómenos pueden permitirnos sustentar la afirmación anterior.

El primero es el proceso de independización de anexos comunales, suspendido ahora porque la Ley General de Comunidades Campesinas se refiere a los anexos como asentamientos poblacionales. ¿Cuál es la razón que impulsaba a los anexos comunales a separarse de la «comunidad madre»? No se tienen datos oficiales al respecto, pero sería interesante saber cuántas de las comunidades actualmente reconocidas fueron desmembraciones de otras comunidades. Sin duda el interés de manejar con autonomía sus tierras fue el motor principal para seguir trámites engorrosos e iniciar una experiencia la mayoría de las veces plagada de dificultades y en conflicto con la comunidad de origen.

El segundo fenómeno, sobre el cual se carece también de cifras, es el relativo a la conversión de grupos campesinos en comunidades. Cuántos de estos grupos, modalidad transitoria de adjudicación creada por la reforma agraria, devinieron en comunidades campesinas, es una cifra difícil de obtener. Pero más difícil aún es saber cuántas de estas nuevas comunidades terminaron posteriormente parcelándose, haciendo caso finalmente a sus propios intereses familiares antes que a las

consignas gremiales que las llevaron a conseguir la tierra como comunidades¹²

Finalmente, un tercer fenómeno debería ser estudiado ¿cuántas de las actuales comunidades campesinas son simultáneamente distritos?, ¿cuántas tienen sus trámites iniciados para constituirse en tales y cuántas más quisieran ser distrito? José Portugal estimaba, en 1989, que 30% de las comunidades eran capitales de distrito¹³. Contreras incluso considera la fragmentación o independización de anexos comunales dentro del proceso de convertirse en capitales distritales «accediendo a una articulación más prometedora frente al aparato estatal y a una mayor autonomía económica»¹⁴

Detrás de estos tres fenómenos encontramos lo que han señalado numerosos científicos sociales, es decir la pugna del poblador andino por mayores espacios, por tener mayor participación en la sociedad, pero tampoco nos engañemos también el poder sentirse más dueños de sus parcelas

El decreto legislativo 653 parece haberse ubicado en la cresta de la ola de ese sentimiento campesino. Por eso decíamos en el seminario mencionado que este decreto legislativo podría tener la misma naturaleza que las normas sobre parcelaciones de cooperativas promulgadas por el presidente Belaunde en su segundo gobierno, esto es, ser una suerte de «globo de ensayo» para ver la reacción, en este caso, de las comunidades campesinas frente a las normas de liberalización

Dichas medidas caerían en suelo fértil para una mayor desarticulación comunal. En ese sentido habría pues una presión de los mismos comuneros por salirse (o por lo menos suavizar) del régimen de protección. Mathews, sin aceptar del todo la tendencia, apunta algunos elementos de este desorden

«Se ha producido un relajamiento de los vínculos de solidaridad y en algunas comunidades se nota incluso una cierta resistencia hacia el trabajo para obras de carácter comunal. Pero no debemos confundir este hecho con el de considerarlas en proceso de extinción, lo cual sí dista mucho de la realidad. La comunidad andina ha logrado mantener su cohesión a pesar de los desatinos de la legislación y/o el poder de las haciendas y latifundios serranos»¹⁵

12 En el artículo citado de María Isabel Remy (pp. 126-127) se menciona también este proceso para el caso de CAP y SAIS creadas por reforma agraria pero también para empresas comunales

13 PORTUGAL José «La organización interna de las comunidades campesinas y la Ley General de Comunidades Campesinas» en *Comunidades campesinas y nativas Normatividad y desarrollo* SER/Fundación Naumann Lima 1989 p. 60

14 CONTRERAS Carlos «La comunidad indígena en la historia peruana» en *Comunidades campesinas y nativas Normatividad y desarrollo* SER/Fundación Naumann Lima 1989 p. 23

15 MATHEWS Delia Patricia «Comunidades campesinas Problemas y posibilidades en torno a la tenencia de la tierra» Tesis para optar el grado de bachiller en la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica Lima 1984 p. 118

Hay sin embargo otros elementos a considerar. El decreto legislativo 653, en su artículo 23, ha derogado virtualmente una norma de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, al establecer que todas las tierras eriazas «sin excepción» pertenecen al Estado. Casi nadie ha reparado en este hecho, y muchos menos han objetado esta modificación, al parecer destinada a aprovechar las tierras eriazas de las comunidades ubicadas en la costa, con fines de agro-exportación. ¿Sucederá lo mismo en la sierra en un futuro cercano? No olvidemos que el 25% de las tierras comunales son eriazas, la mayoría de las cuales se ubican en la costa.

Por otro lado, no puede dejar de mencionarse el tremendo efecto que está teniendo el clima de violencia, que afecta sobre todo a zonas rurales y que está llevando a que la migración rural (y el despoblamiento de algunas comunidades) se acelere. Por si fuera poco, en la estrategia de Sendero Luminoso se exige a los comuneros agudizar su pobreza, no produciendo para el mercado sino sólo para su autoconsumo.

Lo que está en juego en el conjunto de factores que hemos revisado son las posibilidades de subsistencia de estas tradicionales comunidades. Aun cuando su contribución al PBI nacional, junto con su peso demográfico, han ido disminuyendo en estas décadas, es innegable la importancia que estas comunidades tienen para la economía nacional, proveyendo en lo fundamental de alimentos baratos a las ciudades. Su capacidad de expulsar pobladores, mayoritariamente a la selva y ceja de selva en los últimos años, y, más recientemente, el encontrarse en medio de dos fuegos (por la violencia política), hacen necesario que se les preste mayor atención.

BUSCANDO SALIDAS

Si nos mantenemos fieles a los principios constitucionales, el Estado peruano debería promover «el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas» (artículo 162), respetando y protegiendo sus tradiciones (artículo 161). Sin embargo, es fácil que estas formulaciones queden sólo en buenas intenciones. Tal vez más claro ha sido el Convenio N° 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (aprobado en 1989), que en su artículo 2 expresa lo siguiente:

«1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población,

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones,

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socio-económicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional »

En ese sentido, la mejor garantía para lograr el desarrollo comunal es terminar con actitudes tutelares, que no hacen sino limitar (cual si fueran menores de edad que necesitan de «tutores») el accionar de las comunidades. Corresponde entonces exigir que se cumpla la primera parte del artículo 161 de la Constitución no sólo en lo que respecta a la existencia legal y personería jurídica (sin condición alguna), sino, sobre todo, en lo relativo a su autonomía «en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo » Parte esencial de ese reconocimiento de la autonomía de las comunidades es permitir que se doten de su propio estatuto, sin imponerles un modelo y permitiendo que eventualmente se aparten en determinados aspectos de lo regulado en la ley general (que precisamente por ser general no recoge la variedad tan amplia de experiencias comunales)

Definido este primer aspecto debe abordarse el relativo a las posibilidades de desarrollo de estas entidades. No siendo expertos en esta temática nos atrevemos, sin embargo, a apuntar algunas ideas

1 El Estado debe brindar mecanismos que permitan superar la estrechez de recursos de las comunidades, pero no sólo atendiendo al aspecto productivo sino también el relativo a la comercialización y transformación agrícola¹⁶. Aquí necesariamente se tienen que considerar, por lo menos temporalmente, criterios distintos a la mera eficacia económica, para lo cual se requiere de medidas promocionales, como créditos subsidiados

2 Debe promoverse la generación de empresas comunales y multicomunales, mecanismos contenidos en la Ley General de Comunidades. Las posibilidades de modificar la reglamentación de los artículos respectivos en la ley no deben descartarse, pues el reglamento busca reglamentar antes que promover, posibilitar o estimular su creación y funcionamiento

3 Deben igualmente incentivarse las posibilidades de las comunidades de asociarse con terceros, sean empresas privadas o públicas, para la explotación de los recursos naturales existentes en el territorio comunal. En ese sentido, mecanismos como el contenido en el artículo 61 del decreto legislativo 653 deberían ser aprovechados por las comunidades,

16 Sucede en algunos lugares del país que el incremento de la productividad redunde en un paradójico perjuicio de los comuneros al aumentar la oferta y por tanto caer los precios de sus productos

antes que dejar la iniciativa en el campo privado¹⁷ No es descabellado tampoco seguir exigiendo que se «voltee» el artículo 15 de la ley general, restituyendo la idea original de que las comunidades tengan preferencia para el otorgamiento de concesiones mineras y otras

4 Las posibilidades de venta de tierras comunales, recogidas por la Constitución y la ley general, deben ser reguladas, de modo de canalizarlas pero no limitarlas aún más de lo que están (acuerdo de asamblea, con votación calificada, motivada en el interés comunal, con pago por adelantado y en efectivo y, por último, con una ley autoritativa especial) Es preferible un proceso de venta ordenada y regulada que fomentar una mayor informalidad en el campo (por tanto, mayor inseguridad y, a la larga, mayor conflicto)

5 Es necesario atender la generación de mecanismos de autofinanciamiento En ese sentido, es indispensable estudiar más y mejorar los actuales medios como las cajas de crédito comunal

6 Por último, no está tampoco demás insistir en las posibilidades de dotar a las comunidades de atribuciones municipales (algo que el anteproyecto de la ley general planteó pero fue rechazado) Ello sin embargo lo reiteramos recogiendo la sana crítica de evitar la multiplicación de instancias y cargos dentro de la misma comunidad, de modo de evitar la dispersión de las autoridades y el debilitamiento de la organización comunal

Dos reflexiones finales son pertinentes La primera es la consideración de que las comunidades son entes vivos, y, por tanto, que es necesario dejarles libertad para que hagan su propio camino Por ello no puede negarse la realidad de la diferenciación al interior de las comunidades En ese sentido, adherimos a lo planteado por Eguren y Urioste, al postular que se debería «contribuir a que los espacios comunales sean propicios para la acumulación interna de ventajas», refiriéndose a ventajas económicas, sociales, culturales y políticas¹⁸ Si algunos deben mejorar más para que la comunidad avance no puede frenarse esa tendencia por conservar un igualitarismo que probablemente sólo existió en nuestras cabezas

La segunda es una necesaria ruptura con aquellos que consideran la ley como base de todo cambio Aunque es cierto que en algunos casos las leyes preceden o moldean una determinada realidad, lo común, en perspectiva histórica, es que el Derecho regula u ordena tendencias presentes en la propia realidad o sociedad En ese supuesto, entonces,

17 El artículo 61 del D L 653 señala que «las comunidades campesinas y nativas así como las empresas campesinas asociativas titulares de dominio de tierras de aptitud forestal podrán celebrar contratos de arrendamiento de estas hasta por treinta (30) años renovables con la finalidad de que sean destinadas a la instalación y/o manejo de plantaciones forestales»

18 EGUREN, F y URIOSTE M «Las instituciones de desarrollo y las comunidades campesinas» en *Debate Agrario* N° 12 CEPES Lima agosto noviembre de 1991

no «congelemos» la realidad con leyes que tienen vigencia (formal) pero no rigen, ni tampoco caigamos en la tentación de querer cambiar la realidad con leyes o reglamentos

Por su parte, la actitud de este gobierno, como ya dijimos, es la de «dejar hacer, dejar pasar» En ese sentido parecería continuar la característica de la legislación de inicios de la república, señalada por Contreras «El Estado republicano –marchas y contramarchas de por medio– afrontó lo que parecía ser la única solución viable Mantener a las comunidades en lo que era necesario, y debilitarlas en lo que era posible Una estrategia de corrosión en el largo plazo »¹⁹

Un ejemplo de este aparente desinterés es el caso del INDEC, creado por la Ley General de Comunidades Campesinas dentro del Ministerio de la Presidencia, derivado luego al de Trabajo, y ahora encargado a la Dirección de Agricultura del Ministerio de Agricultura En ese contexto, la mayoría de las propuestas hechas en este artículo pueden caer en saco roto

Pero puede ocurrir también que en cualquier momento los planteamientos neoliberales «desempolven» los decretos del libertador y se «decrete» la desaparición de las comunidades, generándose entonces un tremendo desorden Una vez más, la falta de alternativas podría llevar a todos a aceptar una realidad no deseada

Por ello, creemos oportuno abrir este debate, haciendo participar de él a los propios representantes comuneros, para ventilar estos temas sin prejuicios ni ambages

Por último, no debe pasarse por alto lo ocurrido en México, donde el gobierno cambió el tratamiento constitucional a los ejidos e importantes leyes vinculadas a estas organizaciones tradicionales Al decir de Carton de Grammont, «estamos frente a una decisión política de Salinas de Gortari para crear un nuevo Estado de corte neoliberal»²⁰

CONCLUSIONES

Revisando nuestra historia republicana, aparece como inútil mantener un régimen de protección que protege pero al mismo tiempo limita o condena a las comunidades a sobrevivir en condiciones de tremenda pobreza

El temor de muchos funcionarios públicos de que eventuales advenedizos se beneficien con el régimen de protección de las tierras comunales parece exagerado Esa actitud sobreprotectora es más bien lo que ha llevado a que los «protegidos» se mantengan al margen de cualquier beneficio Por ello resultan inexplicables los intentos por reglamentar

19 CONTRERAS Carlos «La comunidad indígena en la historia peruana» ob cit., p 23

20 Documento del Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Nacional Autónoma de México 1992

la Ley General de Comunidades Campesinas, que consta de 44 artículos con un Reglamento de más de 400 artículos, algo que ni los propios burócratas podrían manejar

Pero, ¿basta con reconocer la autonomía comunal sin dotarlas de recursos? Creemos que no, y por eso resultan atendibles los reclamos de las comunidades por contar con los recursos y facultades que les permitan realizar obras en beneficio común y a sentirse parte de un Estado que por protegerlas las excluye²¹. Proteger sin dar oportunidades para desarrollarse es, así, perjudicar, desproteger

Pero también deben atenderse sus reclamos por lograr la plena ciudadanía, esto es, gozar de los mismos derechos y obligaciones que los demás peruanos, participando de las oportunidades económicas legalmente posibles

Convendría recordar quizá, antes de terminar, las palabras de Hildebrando Castro Pozo en el debate de la Asamblea Constituyente de 1931

«No somos fetichistas para las comunidades de indígenas, de ninguna manera. La comunidad estática tal como esta organizada, desapareciera al fin y al cabo. La comunidad debe evolucionar, debe transformarse para que signifique, dentro de la República, un gran factor económico. Ya se han dado múltiples ejemplos de como muchas comunidades de indios han ido transformándose () el problema no es solo evitar el despojo de las tierras, sino trazar, además, los lineamientos generales de la política económica que deben seguirse para transformar la comunidad»²²

En momentos como el actual, cuando se empezará a discutir una nueva Constitución, eliminar el capítulo VIII del título III de la actual, dedicado a las comunidades campesinas y nativas sin dar mecanismos alternativos para esta importante porción de peruanos, puede ser una tentación. ¿Se atreverá a tanto el gobierno del ingeniero Fujimori?

21 La experiencia de los indígenas norteamericanos viviendo en «Reservas» es tal vez demostrativa de una forma de conservar pero limitando posibilidades de desarrollo autónomo y por tanto finalmente «matando» a una comunidad

22 Citado por N. Lynch en *El pensamiento social sobre la comunidad indígena a principios del siglo XX*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas. Cusco 1979 pp. 96-97