
Alejandro Diez

INTERCULTURALIDAD Y COMUNIDADES: PROPIEDAD COLECTIVA Y PROPIEDAD INDIVIDUAL

El tema de la propiedad de las comunidades campesinas y, como parte de él, los derechos de las familias que las integran, tiene muchas aristas. Nos remite a una serie de derechos construidos a lo largo de decenios y modificados lenta y constantemente en la interacción entre el uso de un territorio y la adaptación de un grupo social a él; la regulación de los conflictos surgidos entre los actores durante dicho proceso; la legislación del Estado y los procesos sociales que genera; y el establecimiento de normas, costumbres y la formación de identidades y valores culturales que las sostienen.

Este artículo pretende enmarcarse en una perspectiva intercultural¹. Sabemos que la interculturalidad supone una apuesta no siempre lograda, dadas las relaciones no equitativas tanto entre distintas poblaciones cuanto entre los técnicos de los proyectos y la población beneficiaria. Por ello, buscamos proporcionar elementos para un mejor entendimiento mostrando algunas de las interpretaciones de la población campesina comunera sobre la ley y las políticas del Estado en la esperanza de que sean útiles para entender sus reacciones ante diversas acciones y proyectos emprendidos.

El objetivo de las líneas siguientes es destacar algunos factores que creemos relevantes para la construcción de políticas de trabajo con comunida-

1. Por interculturalidad se entienden por lo general dos conceptos diferentes: un estado de cosas y un paradigma. Como estado de cosas señala una realidad marcada por el conflicto y las relaciones asimétricas de poder entre diversos grupos de poder y poblaciones. Como paradigma significa un proceso dinámico que apunta a la instauración de relaciones democráticas, a la apertura total y a la igualdad de condiciones entre los actores de una sociedad (Godenzzi, Juan Carlos: *Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1996).

des alrededor de temas de propiedad y usufructo en el contexto del programa de titulación de comunidades de la segunda etapa del PTRT. Este trabajo no es una evaluación de lo actuado hasta el momento; tampoco una crítica a los lineamientos esbozados en el programa; solo busca proporcionar algunos nuevos elementos de análisis que eventualmente podrían ser considerados en la ejecución del proyecto.

El texto tiene cuatro partes y un anexo. La primera parte señala en grandes rasgos la construcción histórica que en los países andinos ha producido la identificación entre comunidades campesinas y propiedad de la tierra. La segunda parte aborda la relación entre ocupación del territorio y normas que se generan en dicho proceso en términos del acceso colectivo o individual a las tierras. En la siguiente nos dedicamos a los vínculos existentes entre propiedad, Estado y organizaciones campesinas, mostrando los procesos de negociación y de concesiones mutuas que sobre el particular se establecen. La cuarta parte aborda el tema del vínculo identitario y ritual con el territorio y la propiedad. Por último, se formulan algunas reflexiones finales sobre la titulación individual y comunal en comunidades campesinas. Ante la duda sobre la pertinencia de abordar también las sociedades amazónicas y ante la constatación de tratarse de un fenómeno con sus propias características, se añaden en el anexo algunas consideraciones sobre el tema de la propiedad y los territorios entre indígenas amazónicos.

HISTORIA, PROPIEDAD Y VÍNCULOS ANCESTRALES CON EL TERRITORIO

La vinculación entre comunidades campesinas y propiedad es una construcción histórica relativamente antigua. La formación de las nociones de propiedad tal y como las conciben actualmente los campesinos tiene su origen en una serie de procesos de titulación de las propiedades de indígenas iniciados hace aproximadamente 150 años, los que se superpusieron sobre principios más antiguos de uso y posesión del territorio².

Vista desde los campesinos, la historia de la tierra es el producto de una serie de luchas y reivindicaciones, un proceso de defensa o de recuperación (ojo, no de adquisición) de su territorio “ancestral” que ha estado por lo general marcado por el conflicto y el “pleito”, con las haciendas, con las cooperativas, con otras comunidades y contra el Estado. Todo ello se manifiesta en la memoria individual y colectiva de los comuneros y en los relatos orales como una larga secuencia de enfrentamientos y juicios.

Por la vía de esta conciencia histórica, se establecen una serie de vínculos con la tierra y el territorio que se ocupa, de tal manera que muchas veces es indisoluble de la identidad del grupo comunero. Así, tierra y comunidad

2. Cf. Glave, Luis Miguel: *Vida, símbolos y batallas. Creación y recreación de la comunidad indígena. Cusco, siglos XVI-XX*. Lima: FCE, 1992.

aparecen como una unidad, a pesar de que dicha unidad no siempre existe en la práctica o, si existe, no está exenta de sus propias contradicciones. Para los campesinos, esta unidad tiene espacio pero no tiempo, de tal modo que más allá de su origen, en la percepción de los campesinos la situación actual representa lo que siempre ha sido y por lo tanto conciben sus derechos sobre la tierra como intemporales a pesar de que muchos de ellos son al mismo tiempo capaces de reconocer el origen histórico de las tierras, que puede datar de la reforma agraria o de las movilizaciones y reestructuraciones posteriores. Es sobre esta intemporalidad que las propiedades y territorios pueden ser calificados como “ancestrales”, independientemente de su origen “histórico”.

Este vínculo 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). Esta correspondencia es tan fuerte que tiene que ver con la identidad de los comuneros: la pertenencia a una comunidad define el origen y la primera identificación de un individuo. Hecho tanto más fuerte cuanto en nuestro país las identidades son más locales que étnicas: si hay coincidencia entre ambas, en las relaciones cotidianas el origen y la residencia se anteponen a la condición étnica³.

Si el principal vínculo de los comuneros y la comunidad con el territorio que ocupan es de propiedad, en el imaginario y en la vida cotidiana este vínculo es, en primer término, identitario. Sin embargo, esta circunstancia es concomitante y el resultado de otras cuatro dimensiones que vinculan al grupo con el territorio:

1. Una forma de adaptación específica de la propiedad vinculada a la producción y aprovechamiento de ella.
2. Una serie de normas e instituciones que regulan el acceso, el uso y el aprovechamiento de la propiedad (y que por lo general están ligadas a las estrategias productivas de los comuneros).
3. Una historia de “negociación” con el Estado en tanto garante de último término de la propiedad de la tierra.
4. Una serie de representaciones y acciones rituales relacionadas con el territorio, la propiedad y el vínculo del grupo con ellos.

ADAPTACIONES Y NORMAS DE PROPIEDAD Y ACCESO COLECTIVO E INDIVIDUAL A LOS TERRITORIOS COMUNALES

Un elemento central para considerar el problema de la propiedad campesina es la práctica de producción que destina algunas porciones del territorio a usos familiares o colectivos, de manera secuencial de acuerdo con ciclos

3. Esta circunstancia da además lugar a múltiples representaciones cruzadas, que clasifican las interacciones entre grupos en un espacio regional o microrregional dado (cf. Anderson, Jeanine, coordinadora: *Yauyos. Valores y metas de vida*. Lima: Minedu, 2000).

de diversa duración. Algunos son anuales en tanto otros pueden involucrar series de manejo de tres, cuatro y hasta diez años, dependiendo de los casos. Esta circunstancia es sancionada por la costumbre y no solo está normada sino que es sostenida por una serie de instituciones comunales, que señalan quién puede usar cada terreno y en qué momentos, estipulando en algunos casos sanciones a los infractores.

Al respecto, es necesaria una digresión sobre la noción de “propiedad” que se maneja al interior de las comunidades. Si en abstracto puede quedar clara la distinción entre propiedad y usufructo y en concreto ambas nos remiten a ciertos grados de disposición y usos de la tierra, con la diferencia de que la primera incluye la posibilidad de enajenación y transferencia, en la práctica ambas se confunden. Y ello se debe no solo a la proximidad de los conceptos sino, y sobre todo, a la capacidad real de muchos comuneros de transferir sus derechos de usufructo, tanto bajo la modalidad de “venta” cuanto de herencia, por supuesto, dentro de los márgenes y los límites que le impone la colectividad⁴. Así, si por lo general los comuneros admiten la propiedad de la comunidad, reconociéndose ellos mismos solo como “poseisionarios” o “usufructuarios” de la porción de tierras que trabajan, se consideran a sí mismos “dueños” y “propietarios” de dichas tierras. Con ello, los papeles se invierten y para ellos la comunidad es ante todo un garante que certifica la propiedad y los derechos de cada una de las familias que la integran. En la práctica, más que de “propiedad” puede resultar más adecuado hablar de diversos grados de “apropiación” del territorio, entendiendo por ella una combinación de derechos específicos cultural, histórica y localmente determinados⁵.

Ahora bien: los derechos colectivos o familiares de acceso y usufructo dependen en gran medida de la forma específica de producción y uso de cada porción particular del territorio comunal. En grueso, se puede distinguir cuatro tipos de situaciones-tipo con derechos de propiedad y de apropiación específicos: 1) tierras bajo riego; 2) tierras de secano; 3) tierras de pastos; y, 4) tierras de uso “público”. Cada una de ellas supone una combinación de medios técnicos con mecanismos de control y manejo específicos que son conocidos también como “zonas de producción” (véase el recuadro 1).

Las tierras bajo riego son aquellas en donde están más desarrollados derechos de acceso exclusivo de individuos y familias, al punto que el control comunal sobre ellas es mínimo cuando no inexistente; sus “dueños” las explotan familiarmente y las pueden transferir o heredar sin pasar por el control comunal. Suelen estar situadas a menor altitud que otros tipos de tierras y suelen ser las de mejor calidad y las más productivas. Suelen dedi-

4. Por lo general, las comunidades no permiten la venta libre de tierras a no comuneros, favoreciendo en cambio las transferencias internas. Hay sin embargo algunas comunidades que han relajado estas normas en tanto que otras no cuentan con la fortaleza institucional o la legitimidad necesarias para impedir las.

5. Cf. Godelier, Maurice: *L'idéal y le matériel*. París: Fayard, 1984.

carse a cultivos destinados a la comercialización, como frutales y legumbres. Es en este tipo de tierras que se concentra la mayor inversión económica y el esfuerzo laboral de las familias.

Las tierras de secano son aquellas cuya producción está sujeta a los cambios climáticos y a la disponibilidad de agua (la carencia o el exceso son igualmente perjudiciales). Normalmente tienen pronunciadas pendientes y suelen estar distribuidas entre varias porciones del territorio comunal, eventualmente conformando sistemas de rotación de turnos bajo control comunal. Las tierras de secano son usufructuadas por las familias para el trabajo agrícola, pero son dejadas para el usufructo comunal cuando no son trabajadas directamente o se hallan en descanso, destinándose al pastoreo del ganado de los comuneros⁶. Cada familia posee varios pedazos de tierra de secano que trabaja temporalmente de existir condiciones favorables: mientras algunas parcelas se hallan en producción, otras descansan. Por lo general, el derecho de uso de estas parcelas es dejado en herencia de padres a hijos.

Zonas de producción

Para entender las diversas maneras de organizar la producción de los diferentes cultivos y crías es necesario distinguir, por un lado, las formas de trabajar y hacer producir el territorio y, por el otro, las diferentes maneras de organizar el trabajo para ello. Para lo primero, los agrónomos y antropólogos utilizan el concepto de "zonas de producción"; para lo segundo, distinguen entre diversos niveles de organización del trabajo y de articulación de la sociedad.

Por zonas de producción se entiende un lugar en el que los campesinos cultivan especies particulares de una manera específica. Cada zona de producción es fácilmente distinguible de las otras (normalmente se pueden apreciar por una fotografía aérea o una foto satélite, aun en el caso de que no tengan cercos que las separen). Cada zona de producción suele presentar un tipo de campo característico: andenes, terrazas, zonas de riego, pastizales cercados, huertos, y por lo general corresponden también a una forma específica de organización y control para la producción.

Se puede definir una zona de producción como un conjunto territorial de recursos productivos administrado por la comunidad, en el cual la producción se realiza de una manera específica. Cada zona de producción posee una infraestructura característica, un sistema particular de reparto de recursos y mecanismos que permiten regular y controlar la utilización de estos.

Por lo general, cada grupo, pueblo o sociedad de campesinos explota más de una zona de producción. Ello supone cierto grado de control sobre varios tipos de terreno y la puesta en práctica de varias instituciones y mecanismos de control y organización social. Cada región del país, de acuerdo con sus condiciones geográficas, su historia y su articulación con el mercado, presenta una particular combinación de zonas de producción⁷.

6. Es necesario señalar que en las últimas décadas se experimenta un proceso de deterioro de estos sistemas de rotación regulados comunalmente, que evolucionan hacia formas más familiares de apropiación, sea limitándose el número de zonas en rotación, sea reduciéndose el tiempo de descanso de cada una de ellas, sea abandonándose el sistema.

7. Cf. Fonseca, César y Enrique Mayer: *Comunidad y producción en la agricultura andina*. Lima: Fomciencias, 1988.

Las tierras de pastos son por lo general de propiedad “colectiva”, normalmente de uso extensivo, para el pastoreo del ganado. Sobre estas tierras se ejerce un control comunal mayor, cobrando derechos de pastaje o de alquiler y arriendo de porciones del territorio. Las tierras de pastos suelen ser las más altas y menos productivas de las comunidades, aunque eventualmente se destinan a algunos cultivos de altura. Sobre estas tierras, la comunidad toda ejerce un derecho de exclusividad frente a otras comunidades, cuyos comuneros no pueden hacer pacer sus animales so pena de confiscación y multa. Aunque no hay propiamente derechos individuales y familiares, sí existen algunos derechos por uso frecuente sobre algunos pagos y estancias o sobre las zonas aledañas a los corrales que construyen para albergar el ganado; estos derechos atañen por lo general a sectores de la comunidad y solo excepcionalmente a algunas familias.

Existe una cuarta categoría de tierras cuyo “tipo” puede ser cualquiera de los anteriores, que corresponde a terrenos considerados “comunales” pero a manera de propiedad privada para usos de interés colectivo: son las tierras de los santos o aquellas tierras cuyos productos se destinan a los gastos de la dirigencia comunal. Dichos terrenos pueden ser trabajados directamente por quienes pasan los cargos durante el tiempo que dura su función o alquilados a terceros comuneros para su explotación. Además de estos terrenos, son de apropiación comunal las obras de infraestructura de beneficio y uso colectivo (canales de irrigación, corrales, reservorios), los locales públicos y sus áreas adyacentes (locales, capillas, iglesias) y también las vías y caminos. En algunos casos, esta condición se extiende sobre los acuíferos o fuentes de agua, aunque en ocasiones estos pueden ser considerados de propiedad familiar.

En general, puede afirmarse que los derechos de apropiación familiar aumentan con la calidad de las tierras, la seguridad en la producción y el trabajo invertido en ellas: a mayor trabajo, más posibilidad de que las tierras sean apropiadas familiarmente. Concomitantemente, conforme aumentan los derechos familiares disminuyen los factores de control y regulación comunal o colectiva.

En las tierras de regadío el control comunal es indirecto: se mantiene la propiedad formal de la tierra y puede ejercerse alguna presión a través del control de uso del agua o de los sistemas de irrigación, que suelen ser un mecanismo eficiente de presión para fomentar la participación comunal en general. Dependiendo de las zonas, en las tierras de secano la comunidad puede regular los turnos de uso de las tierras y en ocasiones también los productos que se pueden sembrar, así como las fechas de inicio de siembra y de fin de cosecha, cuando se dejan las tierras libres para el uso colectivo. Aunque el control comunal sobre las tierras de pastos es menor, estas tierras son consideradas de propiedad más “comunal” que las otras, cuya propiedad es compartida con las familias; para el uso de estas las comunidades suelen cobrar derechos de pastaje, de acuerdo con el número de cabezas de ganado que posee cada comunero (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Derechos familiares y regulación comunal de acuerdo con los tipos de tierra

Tipos de tierra	Apropiación familiar	Control comunal
Riego	Casi absoluta	Indirecto, vía regulación del uso de agua
Secano	Limitada por el colectivo	Regulación de turnos, tipos de cultivos y fechas de siembra y cosecha
Pastos	No hay apropiación familiar	Cobro de pastaje, alquiler de estancias

Elaboración del autor.

Sobre el terreno, dependiendo de las regiones, cada comunidad muestra una combinación específica de tipos de tierras y una combinación específica de derechos de uso y apropiación sobre estas. A título general, y sin pretender agotar la diversidad del fenómeno, habría tres tipos mayoritarios de combinación de tipos y uso de tierras⁸: 1) las comunidades de agropastores centradas en zonas quechuas; 2) las comunidades de agricultores de zonas templadas (valles interandinos y zonas yungas); y, 3) las comunidades de pastores de zonas de altura.

Las comunidades de agropastores se sitúan por lo general en la zona quechua (entre 2.300 y 3.500 msnm aproximadamente) y suelen tener dentro de su territorio terrenos de irrigación en las zonas bajas (cuyos productos colocan en el mercado), zonas de sembríos de secano con rotación en las zonas medias (cuya producción se destina fundamentalmente al autoconsumo) y zonas altas de pastos (el ganado les sirve como caja de ahorros y como “seguro” contra emergencias). En la zona de secano se cultivan principalmente tubérculos (papas, mashuas, ocas, olluco y cebada) bajo un sistema de barbecho sectorial. Toda la zona está dividida en varios sectores que se cultivan por turno de tal manera que cada año hay algunos cultivados en tanto que el resto descansa, utilizándose los terrenos para el pastoreo de animales. El control comunal aumenta con la altura: es muy débil en las zonas de regadío donde quienes se imponen son las juntas de regantes, aumenta para el control de las moyas, laymis o turnos de las zonas de rotación, y es mayor en las zonas de pastos, donde regulan el acceso del ganado de las familias. Normalmente, sus pueblos se ubican en el espacio fronterizo entre la zona de riego y la zona de secano, a 3.000 ó 3.200 msnm⁹.

8. Esta clasificación no incluye las tierras o comunidades de costa, que dan lugar a otros tipos de producción y de propiedad y apropiación de terrenos.

9. Cf. Cotlear, Daniel: *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima: IEP, 1989.

En las comunidades de agricultores de valle o de las zonas yungas se sitúan por lo general debajo de los 3.000 msnm y suelen basar su producción en la agricultura de riego vinculada a la ganadería semiintensiva; suelen contar también con terrenos de pastos —aunque reducidos— y con algunas porciones de territorio con cultivos de secano. El control comunal se centra en el riego más que en el manejo de la tierra, que es por lo común familiar; por lo general, sus organizaciones de riego son más importantes y fuertes que la propia junta directiva de la comunidad campesina, a la que no siempre se hallan integradas. Pueden tener también algunas zonas de pastoreo bajo control comunal, con derechos a usufructo de pastos a cambio de una cantidad determinada por cabeza de ganado.

Las comunidades de pastores tienen sus núcleos poblacionales por encima de los 3.800 msnm y desarrollan su actividad económica entre dicho piso y cerca de los 5.000 msnm, dependiendo de las zonas. Aunque muchas de ellas tienen pequeñas porciones de terrenos agrícolas (apropiados familiarmente), el grueso de su actividad es la ganadería y la mayor parte de sus tierras son pastizales. Separan las tierras de pasos en altas y bajas, y las usan diferenciadamente según la estación, por lo que cada comunero necesita acceder a ambos tipos de tierras. Por lo general, el territorio se divide en sectores, estancias o canchadas¹⁰, que permiten cierto grado de rotación del ganado para evitar el agotamiento de los pastos. Sus rebaños se componen de varias especies: ovinos criollos, alpacas, llamas y bovinos. En el manejo del ganado se distinguen dos modos de desplazamiento: los movimientos estacionales y los cotidianos. Los primeros se realizan entre dos canchadas, los segundos al interior de una de ellas (en la época lluviosa los ganados se ubican en las zonas bajas y en las épocas de sequía en las zonas altas). Todas las especies no pastan juntas. Por lo general, las comunidades o grupos de pastores de altura combinan la producción ganadera con el comercio o el intercambio estacional, dependiendo de su disponibilidad de tierras de cultivo. Hay diferencias de norte a sur del territorio nacional. Hacia el norte se crían más vacunos; en la sierra central los vacunos se combinan con los ovinos y algunos camélidos, y más al sur los camélidos predominan sobre los ovinos y vacunos¹¹.

Cada forma de ocupación y producción supone una serie de reglas de acceso que, además de a las características del territorio, responderá a la particular conformación histórica del colectivo, que estipulará el conjunto de normas que rigen dos actividades fundamentales en el proceso de apropiación del territorio, el acceso y la herencia, ambas reguladas desde la ins-

10. En algunas zonas, estas estancias tienen diferente forma de manejo dependiendo de su origen: algunas son comunales, otras de las granjas comunales y otras provienen de las SAIS o cooperativas, bajo una especie de control comunal, pero autónomo.

11. Cf. Eresue, Michel y Anne-Marie Brougere: *Políticas agrarias y estrategias campesinas en la cuenca del Cañete*. Lima: UNALM/IFEA, 1988.

titución comunal. Y la institución comunal, sus características, funciones, atribuciones y legitimidad dependen de sus particulares procesos de creación que se remontan sea a la primera mitad del siglo XX —para las comunidades llamadas originarias—, sea a mediados del mismo siglo —para las comunidades nacidas de haciendas tradicionales transferidas por compra/venta—, sea hacia finales del siglo para aquellas surgidas de la reestructuración posreforma agraria.

ORGANIZACIONES, PROPIEDAD Y RELACIÓN CON EL ESTADO

La mayor parte de los campesinos peruanos se agrupan en comunidades. Aunque el grueso de las decisiones productivas se toma en el seno de la familia, la organización comunal no es menos necesaria en el proceso.

En general, la comunidad es garante del acceso a tierras de cada una de las familias, aunque, como hemos visto, su capacidad de influir sobre las decisiones de cada una de ellas y de controlar el acceso varía de acuerdo con el tipo específico de tierras. Además de ello, la comunidad cumple un papel muy importante en dos funciones “políticas” vinculadas a la propiedad y el acceso a los recursos: 1) resuelve —en primera instancia— los conflictos suscitados entre comuneros; y, 2) se ocupa de la defensa del conjunto —e incluso de una porción— del territorio frente a terceros. Así, la comunidad es al mismo tiempo garante de la posesión familiar de los recursos y regulador social, resolviendo las disputas y los conflictos que se producen por el acceso a aquellos, como agente corporativo de resguardo de la propiedad “colectiva”.

Dentro de su territorio, las juntas directivas cumplen diversas funciones. Hacia el interior del grupo regulan el acceso a algunos recursos, solucionan conflictos y problemas que surgen entre los comuneros, convocan al trabajo colectivo para obras de interés común y en general velan por el buen funcionamiento comunal y el mantenimiento de relaciones armónicas entre sus miembros. Hacia el exterior se preocupan de defender y promover el desarrollo de la colectividad, y funcionan como representantes e interlocutores de la comunidad frente al Estado y otros agentes externos¹².

Las actuales comunidades campesinas cuentan con una junta directiva con presidente, secretario, tesorero y otros cargos —que de acuerdo con la ley debe ser renovada a través de elecciones cada dos años—. Existe además la asamblea comunal como máximo órgano de autoridad; en ella participan todos los comuneros calificados —hombres y mujeres— inscritos como tales en el padrón comunal. El número de asambleas desarrolladas varía de una comunidad a otra: en algunas se reúnen semanal-

12. Diez, Alejandro: *Comunidades mestizas, tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Lima: CIPCA/PUCP, 1999.

mente, en otras cada mes, en algunas otras solo esporádicamente, cuando algún asunto lo requiere.

En los temas de propiedad y usufructo (tanto para la regulación de conflictos cuanto en la representación colectiva hacia el exterior) es frecuente encontrar la participación de otras organizaciones e instancias: juntas de regantes, comités de ganaderos, granjas comunales, asociaciones de campesinos sin tierras u otras pueden tener algunas funciones de regulación, control y defensa, por lo que deben ser tomadas en cuenta.

En su funcionamiento “jurídico” interno, la comunidad y las otras organizaciones comunales se basan en dos “cuerpos” de normas e instituciones. De un lado, aquellas generadas por la propia comunidad, que a lo largo de su historia va formulando una serie de reglas y normas que rigen su funcionamiento interno y que distribuyen derechos y responsabilidades entre los comuneros. Esas normas son “costumbre” y pueden estar escritas en un estatuto comunal o simplemente transmitirse de manera oral, en ocasiones improvisando sobre la base de lo conocido cuando se presenta una situación nueva. De otro lado están la ley, las ordenanzas y las instituciones del Estado que habitualmente las comunidades tratan de “respetar”. Este respeto supone también una interpretación, de modo que las comunidades actúan “legalmente” de acuerdo con la imagen que se han hecho de la ley peruana y que puede no corresponder a las normas escritas sino a una “interpretación” de ellas de acuerdo con las normas anteriores conocidas y sus propios intereses¹³.

La propia existencia de las comunidades tal como las conocemos actualmente es consecuencia de una serie de compromisos mutuos (“negociaciones”) entre las normas del Estado y los usos y costumbres locales.

Todo proceso de cambio legal y de implementación de nuevas medidas produce primero un periodo de ajuste pasado el cual se incorporan algunas nuevas medidas y se redefinen las antiguas, sin desecharlas completamente.

En su aplicación, la juridicidad comunera tiene sus propios mecanismos y procedimientos y puede ser muy formal y estricta en ellos. Y aunque vista desde el exterior aparece como heterodoxa en sus procedimientos, desde ellos mismos son profundamente “ortodoxos”, o, dicho en otros términos, conservadores. Sin embargo, aunque sustentan sus actos en la costumbre, sus normas no son inmutables; por el contrario, están en constante movimiento y transformación.

Todas las normas sobre la propiedad se hallan en el centro mismo de la existencia de la comunidad campesina y son de alguna manera consus-

13. En general, cuando no hay un conflicto explícito, las comunidades asumen que el Estado no dictará normas que las perjudiquen, por lo que interpretan las normas a su favor (cf. Urquieta, Déborah: *De campesino a ciudadano. Aproximación jurídica*. Cusco: CBC, 1993. Peña, Antonio: *Justicia comunal en los Andes del Perú. El caso de Calahuyo*. Lima: PUCP, 1998).

tanciales a ella. Esto deriva del hecho de que históricamente las comunidades que conocemos hoy son de alguna manera fruto de la pérdida de representación política de los cabildos de indios y de las leyes peruanas republicanas que a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX trataron a las tierras de indígenas como si fueran haciendas. Dicho en otras palabras: en las leyes peruanas, la propiedad colectiva “comunal” existió antes que las propias comunidades. Y es a partir de esta propiedad colectiva que las comunidades son reconocidas ante todo como unidades “territoriales” más que políticas.

Esta circunstancia se refuerza históricamente por la experiencia de lucha por la tierra, que también fue colectiva. La mayor parte de las comunidades tiene una historia de conflicto y de lucha sea contra las haciendas y su proceso de expansión, sea contra las formas asociativas generadas por la reforma agraria, pero también contra otras comunidades. Estas luchas muestran una de las paradojas de la “propiedad comunal”: si la apropiación de las tierras es básicamente familiar, la defensa es las más de las veces “comunal”.

La serie de historias de lucha y reivindicaciones de cada comunidad incluye, más que enfrentamientos y movilizaciones, una serie de juicios y litigios, algunos de los cuales tienen larga data. Más allá del hecho de que el tiempo invertido y los costos de aquellos sean algunas veces más onerosos que lo que está en juego, los conflictos refuerzan la identidad y la solidaridad comunal, amén de una serie de enemistades con algunos vecinos, sean estas otras comunidades, hacendados, autoridades locales, etcétera. Obviamente, esta solidaridad por la conciencia de la lucha por el territorio es tanto mayor cuanto más próximos son los eventos, pero no hay que despreciar el poder aglutinador de las historias recreadas de defensa de la tierra comunal, a la que se puede aludir en caso de nuevo conflicto¹⁴.

Decíamos que la existencia misma de las comunidades es una especie de “pacto republicano” entre los comuneros y el Estado, y es así. Las comunidades de indígenas fueron reconocidas legalmente por el Estado en la Constitución de 1920 y luego ratificadas en las de 1933, 1979 y 1993, aunque reconociéndoles diferentes atribuciones y derechos¹⁵. En primer lugar, el Estado peruano otorga personería jurídica a las comunidades de indígenas y se convierte en garante de la propiedad de sus tierras, otorgándoles la triple condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles, de las que en la última Constitución solo se conserva la tercera.

14. El contexto actual parece corresponder a un periodo de paz con relación a las reivindicaciones sobre territorio, pero muestra una variante en lo referente a los problemas de compras de tierras y explotación minera, aludiendo al tema del medio ambiente.

15. Cf. Hunefeldt, Cristine y Nelson Altamirano: “Aspectos comunales en el largo plazo. Formulación, destrucción y reconformación de la comunidad”. Ponencia presentada al SEPIA III. Cusco, 1989. Trivelli, Carolina: “Reconocimiento legal de comunidades campesinas: Una revisión estadística”, en *Debate Agrario* n.º 14, pp. 23-37. Lima: CEPES, julio-setiembre de 1992.

En la práctica, y desde 1920, el Estado y las comunidades han venido “respetando” el pacto, renovándolo y actualizándolo con cada cambio legal producido desde entonces, acatando y adaptando las diferentes modificaciones en las leyes que les han afectado, entre las que destacan la ley de elecciones comunales de 1938, la de la reforma agraria de 1965 y el estatuto de comunidades campesinas (todas ellas afectando la organización interna de la representación comunal y sus mecanismos de elección), las leyes de comunidades campesinas y de deslinde y titulación de 1987, y la ley de promoción de inversiones en el sector agrario de 1995 (que además de los mecanismos de gobierno afectan la naturaleza de la protección sobre la tierra).

El pacto con el Estado se modifica y se negocia por medio del contacto continuado y diverso con diversos funcionarios de él. Las historias de las comunidades están atravesadas por relatos de la intervención de determinados personajes que en las historias de los comuneros encarnan al Estado, renuevan el pacto y marcan los acontecimientos y, sobre todo, las modificaciones a él, que son vistas como consecuencia de la relación que mantienen (en una suerte de relación de reciprocidad), por lo que esperan que ello suponga una mayor reivindicación de derechos a favor de las comunidades antes que una cesión de lo adquirido. Cada renovación del pacto supone un periodo de ajuste interno de las normas y usos de las comunidades, que se adaptan —no siempre sin resistencia— a las modificaciones propuestas.

IDENTIDAD, CULTURA TRADICIONAL Y VÍNCULO CON LA TIERRA

La defensa de la tierra forjada en dicha secuencia discontinua pero constante de luchas y juicios por cerca de 150 años no solo ha construido derechos colectivos; también ha generado identidades comunales y locales específicas, que constituyen el primer escalón de una serie de derechos o relaciones de carácter simbólico que unen a un grupo con un territorio.

La lucha por la tierra define un grupo de “pares” y vincula a este con un territorio dado, produciendo un fenómeno de “identificación”. El espacio de la comunidad, conocido y reconocido, en el que cada lugar y paraje tiene un nombre, se convierte en un “locus” de identidad: un lugar en el que se ubica el origen del grupo y que explica la identidad y la naturaleza distinta y específica del grupo que reside en él y que le otorga sobre el territorio lo que podríamos llamar “derechos morales”. El territorio comunal es entonces un “lugar de identidad”, un punto de referencia para sus pobladores.

En algunas localidades —principalmente del sur andino— este territorio está también marcado, es decir, se reconocen en él espacios y escenarios de valoración particular, eventualmente “sagrada”. Por un lado, en el espacio se inscriben hechos y acontecimientos que rememoran la historia local y a los antepasados. Por el otro, algunas zonas tienen connotaciones referidas a prácticas religiosas locales: cerros, cruces de caminos, abras, lagunas, etcétera, en las que se supone “habitan” potencias o espíritus sobrenatura-

les¹⁶. Sin embargo, la referencia a la ancestralidad territorial no tiene (¿aún?) en el Perú el grado de incidencia que se puede encontrar en el Ecuador o en Bolivia, en donde entra en consonancia con procesos de afirmación de la identidad y de reivindicación de derechos indígenas.

El carácter marcado o “sagrado” del territorio, siendo un elemento de identificación del conjunto de comuneros con él, no afecta necesariamente los problemas de propiedad: estas circunstancias de identidad no siempre son afectadas por el *status* de las tierras, pero pueden serlo. En cualquier caso, se convierten en parte del sustento de una serie de ceremonias de afirmación de la propiedad y de la identificación del grupo con el territorio que sí son significativas: los ritos de integración comunal y en particular los ritos de reafirmación de linderos.

Muchas comunidades cuentan con una serie de ceremonias destinadas en parte al culto de los santos o a la organización de ciertos trabajos colectivos cuyos efectos sociales son la integración de la colectividad como un todo organizado. Por medio de ellas, las localidades se reafirman como unidas a pesar de que en su actuar cotidiano se multipliquen ineficiencias, desunión o conflictos. Algunas de estas ceremonias pasan por una adscripción al territorio —como los ritos de limpieza de acequias o los rodeos— que son, al mismo tiempo que tareas útiles, mecanismos de reafirmación de identidad local y de reivindicación de derechos.

El mayor grado de identificación con el territorio, de manera simbólica y no pocas veces real, se da en las ceremonias y actos de reafirmación de linderos: un conjunto de ceremonias la mayor parte de las veces solo de recorrido, de parte de las autoridades comunales o de toda la comunidad, conducentes a transitar por los límites del territorio comunal, revisando los linderos y los hitos, reafirmando la propiedad colectiva sobre el conjunto del territorio comunal¹⁷. Aunque buena parte de estas manifestaciones identifica “propiedad” comunal con “territorio”, algunas de estas identificaciones territoriales se desarrollan sobre ámbitos espaciales que sobrepasan largamente la propiedad de las comunidades.

LO INDIVIDUAL Y LO COLECTIVO Y EL PROBLEMA DE LA TITULACIÓN

Las comunidades son organizaciones colectivas corporativas, y todos los estudiosos y técnicos que tratan con ellas saben que en muchos sentidos son

16. Normalmente, el conocimiento de los ámbitos sagrados y los espacios marcados de las comunidades suele estar “depositado” en los más ancianos o solo en los especialistas religiosos y rituales. Ello no impide que la población maneje nociones generales sobre el particular y que habitualmente identifique algunos de los lugares más significativos.

17. El conocimiento y el recorrido de los linderos competen en la mayor parte de los casos solo a los dirigentes o a los líderes comunales, quienes por lo general detentan un mayor conocimiento sobre los problemas y límites de la colectividad.

sumamente complejas. Entre los numerosos ámbitos de su posible complejidad, nos interesan particularmente dos: 1) la distinción entre derechos formales y derechos reales (o, si se quiere, la distinción entre derechos formales y apropiación real); y, 2) las dinámicas generadas por las tensiones entre las familias, los colectivos intracomunales y la comunidad como propietaria de la tierra y garante institucional.

La propiedad colectiva de las comunidades campesinas supone cierta ficción de igualdad entre sus miembros. En primer lugar, implica igualdad de derechos, por lo que en materia de acceso a la tierra presumiría igualdad de acceso. Sin embargo, en la práctica, como hemos visto, hay tierras asignadas a las familias que están por lo general desigualmente distribuidas; además, no todos acceden por igual a los terrenos de usufructo colectivo —generalmente los pastos— de los que se benefician en particular aquellos comuneros que poseen más ganado. Sin embargo, aquellos que no tienen acceso real a las tierras son ante la ley igualmente propietarios del conjunto del territorio comunal, lo que genera un desfase entre “propietarios formales” (en principio todos los comuneros) y usufructuarios (que, como ya vimos, se consideran a sí mismos “propietarios”). Este tema se agrava por dos circunstancias: 1) la imprecisión de los padrones comunales, que, además de no estar actualizados, no registran realmente al conjunto de comuneros que tienen “derechos” sobre el territorio comunal; y, 2) la emigración de las últimas décadas, que mantiene un importante contingente de población no residente en las comunidades pero que conserva sus “derechos”.

Por otro lado, la dinámica de todas las comunidades gira alrededor de una serie de tensiones que le son constitutivas y que competen a la distinción entre lo individual y lo colectivo. Todas las comunidades acusan una tensión permanente entre los derechos de las familias, los derechos del colectivo comunal y los derechos reivindicados por las diversas facciones y fracturas existentes a su interior. Lo familiar, lo faccional y lo comunal aparecen y desaparecen dependiendo de las circunstancias, de acuerdo con las necesidades de acción (y reacción) colectiva: en condiciones normales los derechos de las familias priman y los de la comunidad se opacan, manteniendo únicamente la función de regulación; en casos de conflicto interno, las familias se opacan apareciendo las diversas facciones que componen la comunidad¹⁸; en casos de amenaza externa, familias y facciones se eclipsan dando paso a la solidaridad colectiva.

En materia de propiedad, la tensión entre lo individual y lo colectivo se traduce en derechos diferentes de apropiación del territorio: el título comu-

18. La naturaleza de dichas facciones depende de diversos factores (acceso a recursos, actividad principal, residencia, religión, identificación étnica, etcétera) pudiendo enfrentarse, por ejemplo, pastores contra agricultores, cristianos contra evangélicos, locales contra “residentes” y otras.

nal compete a todos; los certificados de posesión u otros documentos otorgados por la comunidad —en el caso de que existan— competen a las familias pero provienen del derecho que el título le confiere a la comunidad en tanto propietaria de las tierras.

En este contexto, cabe preguntarse qué es y para qué sirve un título de propiedad. La respuesta explica la paradoja descubierta por los científicos sociales a mediados de los noventa, en el inicio de las discusiones sobre la titulación individual frente a la titulación comunal: para los comuneros un título es a fin de cuentas un certificado de posesión que les garantiza derechos de exclusividad de acceso —y garantía de defensa en caso de ser necesario— y que consideran en última instancia refrendado por el Estado: la diferencia entre un título y un certificado de posesión es más de “grado” que de “género”. En la lógica de los comuneros el título significa garantía y seguridad en el acceso; por ello, cuantos más títulos y certificados (derechos refrendados) se tengan, mejor. En su comprensión del problema, no hay contradicción entre el certificado de posesión y el título comunal de propiedad; ambos son complementarios, por lo que es lógico que quieran contar con ambos¹⁹.

Llegados a este punto, las preguntas se transforman. Pensando desde las comunidades y sus familias, ¿qué titular y para qué titular? Una primera consideración es que la titulación de territorios comunales debería considerar los diferentes tipos de tierras y de apropiación de ellas. En concreto, distinguir entre tierras de clara apropiación individual (bajo riego) de las tierras bajo control colectivo (secano) o indiferenciado (pastos). Las primeras deberían ser tituladas individualmente, reservando la propiedad comunal para las segundas. Ello liberaría a las tierras familiares de eventuales presiones comunales, garantizaría la seguridad de la propiedad y facilitaría su transferencia. Los productores libres estarán en libertad de asociarse libremente según sus intereses de la manera y bajo las condiciones que mejor les convengan. La conservación de alguna restricción de tipo colectivo sobre el usufructo de la tierra podría mantenerse bajo la forma de asociaciones de propietarios, con funciones de control de recursos colectivos, en caso de haberlo.

Las tierras de secano y de pastos deberían ser tituladas comunalmente, reafirmando por el momento los derechos colectivos sobre ellas. Al respecto, cabe señalar que existe un proceso —cuya celeridad no está documentada— de deterioro de los sistemas de control comunal sobre los terrenos de secano, que cada vez ceden paso a formas más limitadas de control, a formas de manejo sin control comunal o a la desaparición del sistema, por la

19. Cf. Monge, Carlos y Jaime Urrutia: “El debate sobre la titulación en comunidades del sur andino”, en Ágreda, Diez y Glave, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VII*. Lima: SEPIA/ITDG, 1999, pp. 393-408.

vía de la apropiación individual de considerables porciones del territorio de turno de las comunidades²⁰.

Una consideración al margen, que nos parece importante señalar, es preguntarse si los procesos contemporáneos de erosión de la autoridad y legitimidad de las comunidades campesinas corresponden a una etapa histórica de transformación de estas²¹. El sentido de los cambios parece apuntar a una separación entre comunidad y propiedad, liberando a la primera de la propiedad de la tierra y orientándose hacia la provisión de servicios más que a la defensa y protección de las tierras.

En cualquier caso, parece claro que no es posible tratar el problema de la propiedad comunal sin pensar en una nueva definición de la naturaleza y funciones de la comunidad campesina. Las comunidades deberían reestructurarse promoviendo su transformación y orientando sus funciones del campo de la propiedad y de lo productivo al de la regulación social, reconociéndole como hasta ahora personería jurídica, capacidad de representación política y legal y ampliándole funciones de regulación de conflictos, incorporándola como una primera instancia en el Poder Judicial.

Aunque no haya una definición y una política clara sobre el particular, el proceso de titulación comunal debería ir acompañado de una propuesta de redefinición de las funciones de las comunidades, reforzando su papel de garante del usufructo familiar sobre los terrenos comunales. Y por lo menos proporcionando elementos para la formulación de políticas sobre otros temas aún no definidos, como la naturaleza de los derechos que podría reclamar el dueño de la superficie sobre el subsuelo de su propiedad o la relación entre comunidades campesinas y nativas y asociaciones de estas con relación a espacios territoriales.

20. Morlon, Pierre: *Comprender la agricultura campesina en los Andes centrales*. Lima: IFEA/CBC, 1996 [1994].

21. Todo este proceso se desarrolla en medio de una coyuntura difícil, de la que nos parece importante destacar tres factores: el deterioro ambiental, el crecimiento poblacional y la intervención de “terceros”: 1) En primer lugar, comunidades campesinas y grupos amazónicos se enfrentan a un grave problema de deterioro del medio y de disminución de recursos: muchas zonas, particularmente en la vertiente occidental y en la selva alta, experimentan serios procesos de deforestación y de erosión de suelos; en otras, el sobrepastoreo o la disminución de los periodos de reposo de las tierras, fruto de una mayor presión sobre ellas, incide en la disminución de la fertilidad y productividad de los cultivos. 2) El crecimiento de la población, notable en las zonas andinas, provoca una cada vez mayor presión sobre los recursos y, sobre todo, produce su escasez: en las condiciones tecnológicas actuales y dentro de las posibilidades de inversión de comuneros y nativos, la tierra disponible no alcanza para solventar las necesidades de sus pobladores; no solo la cantidad de tierras de que dispone una familia es insuficiente, sino que muchas familias no tienen acceso ni al usufructo de una fracción de hectárea. 3) En fin, la situación se complica por la presencia de terceras personas interesadas en el territorio comunal o nativo: inversionistas o ex hacendados en la costa; compañías mineras en la sierra; madereros, cocaleros y compañías petroleras en la selva. Además, los nativos de la ceja de selva compiten por los recursos con los grupos de colonos que se asientan en la zona de manera incontenible desde hace cuatro décadas.

Anexo 1

En comunidades de la Amazonía

La relación con el territorio y la propiedad es diferente en el caso de los grupos de la región amazónica. En primer lugar, es necesario considerar que su economía se sustenta en una combinación de actividades de horticultura de tala, caza, pesca y recolección. La importancia y proporción de estas actividades para la reproducción social varía de uno a otro grupo, y la actividad preponderante cambia de un grupo a otro: algunos pueblos son más horticultores que cazadores o pescadores²². En ello cabe considerar las diferencias existentes entre poblaciones de la selva alta, de las riberas de los ríos principales de la selva baja y de aquellas que habitan los ríos secundarios. La unidad de reproducción es la familia extensa. La división del trabajo es fundamentalmente por género, y el intercambio entre grupos se da más a nivel de productos que de fuerza de trabajo.

Los grupos amazónicos tienen detrás un espectro de organización muy amplio, basado en el nivel de integración y de cercanía con la sociedad nacional. Desde grupos en los que se imponen la lógica del parentesco, las familias extensas e incluso los clanes, hasta comunidades multiétnicas donde se impone una directiva moderna²³. En las comunidades más integradas se aprecia también un proceso de creación de nuevas organizaciones especializadas, pero sin alcanzar la dimensión que el fenómeno ha cobrado en la costa y la sierra. En cualquier caso, la base de la organización de los grupos amazónicos es más el parentesco que el territorio, por lo que sus dirigencias no están tan consolidadas como las de la sierra: las lógicas de los grupos parentales o de la dispersión del poder se imponen en grados variables según las situaciones.

El proceso de integración de las sociedades amazónicas ha sido discontinuo en el tiempo: primero fueron incorporadas en misiones religiosas de frontera, luego aisladas tras la rebelión de Juan Santos Atahualpa, siglos después diezmadas brutalmente durante los años del *boom* del caucho y actualmente asediadas por los colonos serranos y el crecimiento de las ciudades ribereñas que se expanden sobre antiguos territorios étnicos. Históricamente, puede decirse que los grupos nativos han tenido mayores espacios de autonomía relativa que los grupos campesinos de la sierra, constantemente sometidos a vaivenes económicos y políticos de alcance regional o global.

En su estrategia de ocupación del territorio, los grupos nativos tradicionales no forman pueblos sino campamentos²⁴. Su uso del espacio es en general menos intensivo que el de los agricultores y supone una menor densidad poblacional: tienen un núcleo de población en proximidad de sus huertos y reconocen amplios territorios de los que extraen los productos que necesitan para su subsistencia. Sin embargo, la precariedad y distribución de los recursos (de caza, de pesca y de recolección) y la debilidad de los suelos exigen desplazamientos periódicos por el territorio. Los

22. Chirif, Alberto; Pedro García y Richard Chase-Smith: *El indígena y su territorio son uno solo*. Lima: OXFAM/COICA, 1991.

23. Rummenhoeller, Klaus y otros: "Diagnóstico situacional de comunidades nativas de Madre de Dios. Propuestas para su autodesarrollo". Lima: IIP, 1991 (mimeo).

24. Cf. Frémont, Armand: *La région, espace vécu*. París: PUF, 1976.

pueblos nativos conforman regiones fluidas en las que coexisten diversos grupos dispersos.

Si bien en la Amazonía el espacio ha sido transformado a lo largo de generaciones, lo ha sido de manera lenta y extensiva. En los grupos nativos más tradicionales hay casi una relación de reciprocidad y de respeto respecto del espacio y los espíritus que lo habitan; los nativos no se consideran disociados de su entorno: forman parte de él. Ellos conocen su territorio, pero no todo está marcado; los límites existen pero son referenciales y no estáticos, como lo prueban los datos etnohistóricos y la distribución de los grupos lingüísticos.

Sobre los territorios así definidos se superponen una serie de derechos, que abren posibilidades e imponen limitaciones. En primer lugar, los establecidos entre las familias al interior de los grupos que los habitan y aquellos entre grupos vecinos que comparten determinado espacio. En segundo lugar, las normas que impone la legislación del Estado que los alberga, en este caso del Perú. Sin embargo, del lado de los nativos la sujeción a la ley solo tiene algunas décadas y, por definición, es conflictiva: los nativos reclaman sus derechos sobre extensos territorios —que necesitan para su supervivencia—; el Estado busca circunscribir la propiedad a espacios fijos y reducidos.

Ante la necesidad de proteger su territorio, algunos grupos nativos se han acogido, por así decirlo, a la titulación obteniendo la propiedad de un territorio mínimo —como los asháninka—, mientras que otros abogan por la creación de territorios étnicos, como en Madre de Dios.

En lo que respecta al territorio, comuneros y nativos enfrentan retos diferentes. Los primeros tratan de obtener potestad familiar sobre sus tierras al mismo tiempo que esperan conservar la protección del Estado sobre el conjunto de las tierras. Los nativos están enfrascados en el reconocimiento de sus territorios étnicos, al mismo tiempo que se hallan conminados a hacer reconocer sus pequeñas comunidades como una medida cautelatoria y defensiva frente a la afluencia de colonos.