

Gonzalo Colque

Gestión territorial comunitaria

Experiencias en las comunidades de las tierras altas de Bolivia



www.ftierra.org

FUNDACIÓN
tierra

Promover el
acceso pacífico
y equitativo a la tierra

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra



Este documento sistematiza el trabajo desarrollado por la Regional Altiplano de la Fundación TIERRA entre 2005 y 2008.

La Regional Altiplano cuenta con el apoyo de:

FIA: Fundación Inter Americana

ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo

EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

Investigadores:

Esteban Sanjinés

Paulino Guarachi

Wilfredo Plata

Efraín Tinta

© Fundación TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2566

Telf. 243 2263

Fax: 211 1216

E-mail: fundaciontierra@ftierra.org

Sitio web: www.ftierra.org

Cuidado de edición:

Floriana Soria Galvarro

Carlos Sotomayor Cuéllar

Fotografías:

Fundación TIERRA

Impresión: Plural editores

Depósito legal: 4-2-2495-08

Gestión territorial comunitaria

Experiencias en las comunidades
de las tierras altas de Bolivia

Fundación TIERRA – Regional Altiplano



www.ftierra.org

Presentación	5
Las tierras altas de Bolivia y la cuestión del acceso a la tierra	7
Comunidades en acción para la legitimación de derechos de propiedad	11
Los derechos propietarios inseguros	11
Encontrando nuevos caminos: el saneamiento interno	13
Acuerdos y resolución de conflictos	15
La asistencia técnica	19
Descubriendo en el camino la fuerza de las comunidades	21
Innovaciones y lecciones aprendidas	23
Autogestión comunal de los registros de propiedad y con múltiples propósitos	25
Gestión de tierra y territorio entre el Estado y la comunidad	26
La Gestión territorial comunitaria	29
Gestión territorial comunitaria entendida como metodología para mejorar el acceso seguro a la tierra	31
Gestión territorial comunitaria como nuevo enfoque de desarrollo rural con identidad indígena	33
Gestión territorial comunitaria para una mejor conexión entre comunidades y Municipio	34
Conclusiones	35

Gestión territorial comunitaria

Experiencias en las comunidades
de las tierras altas de Bolivia

Presentación

Esta sistematización es posible únicamente luego de varios años de experiencias concretas de paciente trabajo con muchas comunidades de Bolivia y ha sido facilitada por la International Land Coalition, de la que forma parte la Fundación TIERRA.

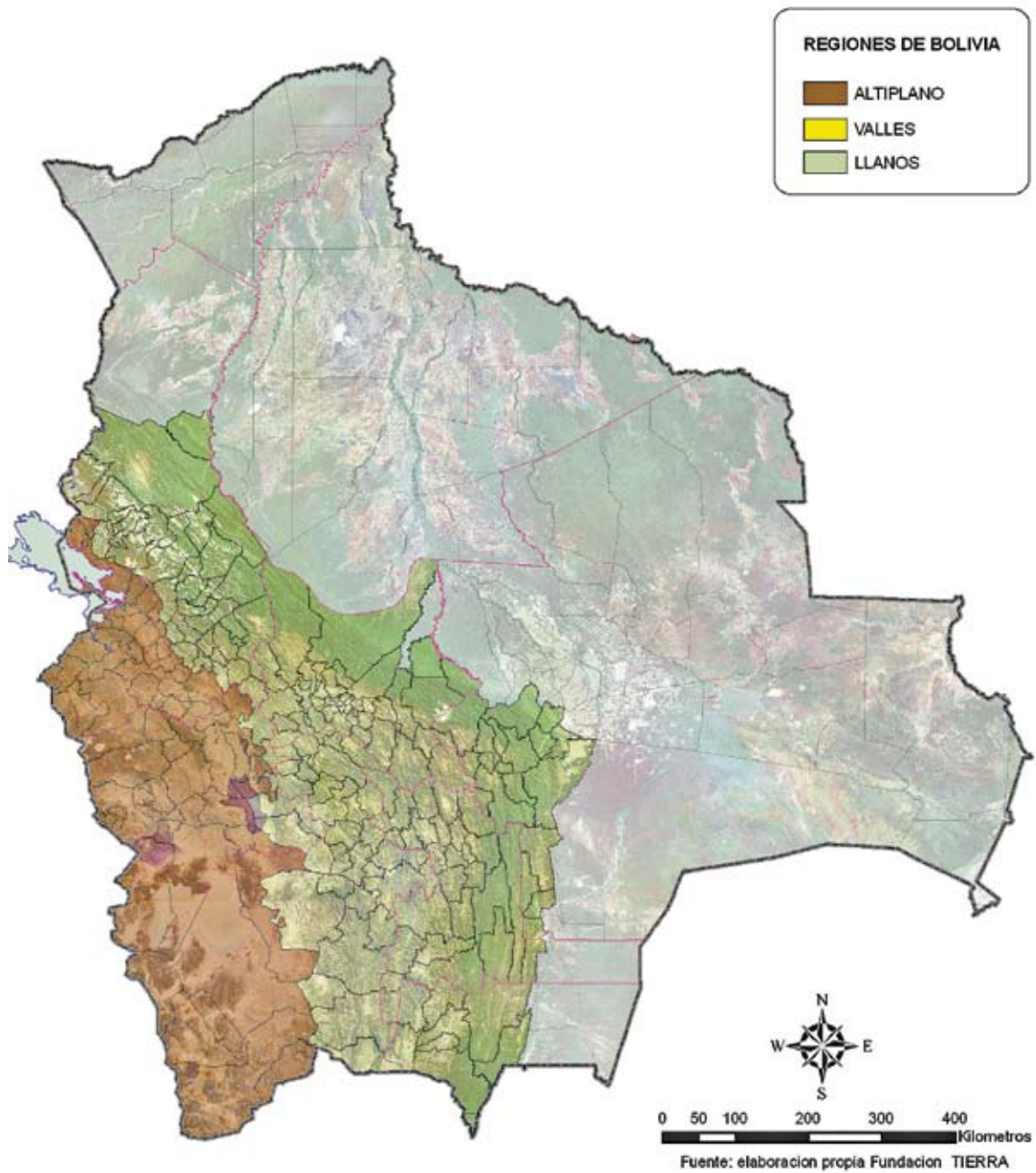
Si bien este documento está referido sobre todo a las comunidades del altiplano, incluye también las reflexiones institucionales de largos años de apoyo a comunidades de los valles y del oriente -recogiendo las demandas de los comunarios y sus autoridades- para fortalecer sus derechos propietarios familiares y comunales sobre la tierra-territorio.

La Fundación TIERRA está feliz de compartir sus experiencias en un breve pero sustancioso documento que destaca las fortalezas y oportunidades que brinda el paso del “saneamiento interno de la propiedad de la tierra” hacia la “gestión territorial comunitaria”.

Si bien la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra acrecienta las posibilidades de reinversión en el predio, el reconocimiento de los derechos de los diferentes miembros de una familia, de los vecinos, de los otros miembros de la comunidad y el pacto social actualizado de los linderos entre comunidades -todo esto construido participativamente y bajo el liderazgo de los actores locales- tiene un enorme potencial para el reagrupamiento de predios fragmentados y dispersos y facilitar un mejor uso sostenible y más productivo de la tierra en las comunidades rurales.

Este enfoque del fortalecimiento combinado de los derechos de las personas, las familias y las comunidades sobre las tierras de uso agropecuario ha sido recientemente reconocido en el artículo 394 párrafo III del proyecto de Nueva Constitución Política del Estado y constituye un efectivo avance en la perspectiva de la articulación de los derechos consuetudinarios (usos y costumbres) con las normas estatales. Si este nuevo precepto constitucional es puesto en práctica en las áreas rurales del país se estaría abriendo una oportunidad muy valiosa para poner en cultivo muchas tierras ahora abandonadas o sin inversión, para lograr mejores condiciones productivas, de generación de excedentes y de ingresos para miles de familias rurales de Bolivia. Ojalá que las autoridades gubernamentales perciban esta notable oportunidad para promover el desarrollo rural con identidad. Las comunidades lo tienen muy claro.

Miguel Urioste
Director Nacional
Fundación TIERRA



La región de tierras altas abarca las ecorregiones altiplano y valles. Cubre el 37,7% del territorio nacional pero la habita el 71,8% de los bolivianos. En términos de población rural el 82,9% pertenece a las tierras altas.

De los 327 municipios existentes en Bolivia, 252 pertenecen a la región de tierras altas (77%) con 80 municipios en el altiplano y 172 en la región de los valles.

Las tierras altas de Bolivia y la cuestión del acceso a la tierra

Aunque la importancia -especialmente económica- de la región de tierras bajas (oriente) de Bolivia es cada vez mayor, las tierras altas siguen jugando un papel fundamental para entender la realidad nacional tanto por su peso histórico como también porque en esta región aún vive la mayoría de la población. Las tierras altas (altiplano y valles) ocupan el espacio territorial situado en la parte andina occidental y representan el 37% del territorio nacional pero allí habita el 72% de la población del país.

Esta realidad no es extraña para nadie y se explica porque Bolivia nació en 1825 como un país eminentemente andino. El extenso territorio de bosques y amazonía del oriente permaneció aislado y poco poblado hasta la Reforma Agraria de 1953. Según el censo del año 1950 la región de tierras bajas (Santa Cruz, Beni y Pando) apenas tenía algo más de 332.000 habitantes que en ese entonces significaba sólo el 12% de la población boliviana. Esta situación cambió en los últimos 50 años debido a las políticas estatales de fomento e integración del oriente que buscaron el desarrollo de la agroindustria para disminuir la dependencia de la importación de alimentos.

Pensar en la región de tierras altas es referirse inevitablemente a los pueblos indígenas aymara y quechua que están asentados desde antes de la colonia. Ellos tienen un peso demográfico ampliamente mayoritario dentro de los 36 pueblos indígenas existentes en Bolivia¹. Su historia estuvo signada por una relación conflictiva con el Estado directamente relacionada con la lucha por el acceso a la tierra y el control del territorio. Durante la colonia los *ayllus*² perdieron sus prácticas de acceso a los diversos espacios agro-ecológicos (Altiplano-Valles-Yungas) y el movimiento poblacional fue controlado para el pago de tributos y trabajo forzado y gratuito en las minas de plata de Potosí.

-
- 1 Según el Censo de 2001, el 62,1% de los bolivianos se auto identifica como indígena, de los cuales el 55,9% son quechuas y aymaras. Sólo estos dos pueblos representan el 90% de la población indígena de Bolivia. En menor proporción en las tierras altas también viven los Urus asentados en la cuenca del lago Titicaca y los afrobolivianos quienes habitan en la región cálida de los yungas.
 - 2 El ayllu es una unidad social que agrupa a varias familias, emparentadas o no, en un territorio continuo o discontinuo (PLATA, Wilfredo. "Visiones de desarrollo en comunidades aymaras" Ed. PIEB. La Paz, 2003).



La vía legal y la educación como medio para recuperar tierras

Quizá el nombre del líder indígena Santos Marka T'ula no es tan conocido como el de Tupaq Katari o Zárate Willka pero sin duda es quién encarna la reivindicación indígena y la lucha por la recuperación de tierras, no por las armas, sino por medio de la formación de escribanos de origen indígena y el apoyo a la creación de escuelas (a la que se oponían los patrones). La educación para los hijos de los indígenas –que por entonces estaba reservada para los sectores dominantes– fue concebida como instrumento de liberación porque aprendiendo a leer y escribir ellos podrían defender sus derechos y reclamar legalmente sus tierras. Fue amarga la experiencia con los abogados y tinterillos, que intercedían por los indígenas, ya que ellos eran objeto de engaños y de intereses económicos ocultos.

El historiador Carlos Mamani señala claramente que “La red de Caciques Apoderados encabezada por Santos Marka T'ula, protagonizó una incansable lucha por la restitución comunitaria que se prolongó hasta las vísperas de la revolución de 1952. Una de las preocupaciones más importantes de Marka T'ula fue la formación de sus propios escribanos, hecho que facilitaría la comunicación con las diferentes instancias del Estado; para ello fundó el Centro Educativo de Aborígenes Bartolomé de las Casas, que tenía sus oficinas en la ciudad [de La Paz]. Para él la educación era de vital importancia, pues suponía la autonomía en la presentación de sus memorias y la liberación de una incómoda mediación ejercida por tinterillos y abogados” (MAMANI, Carlos. 1993).

Hacia el año 1904, la red de los caciques apoderados abarcaba ayllus y comunidades de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. Santos Marka T'ula, quién sabía hablar el español pero no leía, y los demás caciques apoderados buscaron incansablemente la restitución de las tierras por medio de una paciente labor de recuperación de los títulos coloniales de los archivos de Sucre (Bolivia), Lima (Perú) y Buenos Aires (Argentina) para demostrar que eran propietarios de su tierra, que las habían comprado a la colonia y los documentos coloniales así lo reconocían. Al final esta vía legal no prosperó pero creó condiciones para que finalmente sucediera la devolución de tierras en 1953.

Durante el período republicano el Estado mediante la Ley de Ex-vinculación de 1874 condenó a los pobladores de los ayllus y comunidades del altiplano y valles a la desaparición despojándolos de sus tierras para convertirlas en haciendas de propiedad de mestizos y criollos. Los indígenas fueron sometidos a la fuerza y obligados a trabajar para el patrón en calidad de pongos³. Este sistema duró cerca de 80 años hasta que las movilizaciones indígenas por tierras acabaron en la toma de haciendas y la expulsión de los patrones, estos hechos obligaron al gobierno al lanzamiento de la Reforma Agraria en 1953. Esta disposición inició formalmente la devolución de tierras a los indios y la abolición de la servidumbre.

Posterior a la Reforma Agraria la región de las tierras bajas se convirtió en foco de atención del Estado para el desarrollo de la agroindustria. Lamentablemente no existieron adecuados programas de acceso equitativo de tierras dando lugar a una arbitraria concentración y acaparamiento latifundiarío en esta región. Los indígenas de tierras altas -después de un corto periodo de auge y reconstitución de sus comunidades- pronto fueron olvidados por las políticas estatales y el crecimiento poblacional condujo a la división y extrema fragmentación de las pequeñas propiedades agrarias. Así nació en Bolivia el modelo dual de tenencia de la tierra: **latifundio en el oriente y minifundio en el occidente**. Desde entonces estos extremos coexisten pero no se complementan⁴.

Según el censo de 1950, sólo el 4,5% de los propietarios rurales retenían el 70% de la propiedad agraria rural. A principios del año 2000 las cifras son similares, 18% de propietarios medianos y grandes detentan el 68% de la superficie bajo el régimen de propiedad agraria.

Fuente: Ley de Reforma Agraria de 1953 y BALDERRAMA, Carlos "Propuesta para la clasificación de la propiedad agraria".

3 Esta política de expropiación de las tierras de comunidad fue la causa de la gran rebelión indígena encabezada por Pablo Zárate Willka en 1899. Frente a esta arremetida de la "indiada", las élites olvidando sus diferencias se unieron para derrotar la rebelión india con la eliminación física del líder de aquel movimiento (CONDARCO, Ramiro. "Zárate, el temible *Willka*: Historia de la rebelión indígena de 1899". Renovación. 1982.

4 URIOSTE, Miguel y KAY, Cristóbal. "Latifundios, avasallamientos y autonomías". Fundación TIERRA, 2005.



“En mi comunidad existe mucho interés de actualizar el derecho propietario de las tierras, porque los títulos están solamente a nombre de los abuelos o padres, muchos de ellos han fallecido y los que ahora estamos trabajando la tierra no tenemos papeles ni documentos de propiedad. Es complicado regularizar a través de lo que dice la ley, hay que contratar abogados, se necesita mucho dinero, tiempo y paciencia”.

Felix Aruni
Comunario de Collagua

Comunidades en acción para la legitimación de derechos de propiedad

Los derechos propietarios inseguros

Durante los primeros años después de la Reforma Agraria de 1953, todos los ex colonos de las haciendas de las tierras altas recibieron títulos de propiedad individuales y pro-indiviso que otorgaron legalidad a la tenencia de la tierra a nivel familiar y comunal respectivamente. En zonas poco favorables para la agricultura, donde la hacienda no había llegado, las comunidades iniciaron los trámites de titulación de tierras para consolidar sus derechos de propiedad, sin embargo, muchas de éstas quedaron al margen del proceso de manera que los únicos respaldos jurídicos y escritos de sus tierras hasta el día de hoy, continúan siendo los títulos entregados por la Colonia antes de la fundación de Bolivia.

Luego de un corto periodo de crecimiento económico post-recuperación de tierras, las comunidades se enfrentaron a un proceso gradual de presión demográfica sobre la tierra a medida que ésta pasaba de manos y generaciones. Con los años, los derechos de propiedad se fueron haciendo más difusos y menos claros. Empezaron a surgir conflictos y enfrentamientos intercomunales. Muchas de estas pugnas por la tierra fueron controladas gracias a las prácticas de regulación y control de las propias comunidades, en parte heredadas del sistema antiguo de los ayllus y en parte rediseñadas.

Pero es evidente que las tensiones y los conflictos no dejan de crecer. Las normas consuetudinarias de las comunidades no han sido valoradas en su real magnitud por las leyes agrarias y por tanto se produjo una amplia brecha de ambigüedades entre la ley estatal y los usos y costumbres. Esta brecha genera cada vez más conflictos y enfrentamientos. El conflicto entre comunidades tiene implicaciones complejas porque no se trata sólo de luchas entre colectividades por el control de la tierra y territorio, sino son pugnas de poder que atentan contra un dominio y unidad territorial consolidado a base de luchas históricas de defensa y recuperación⁵. Por otro lado están los conflictos entre familias por consolidar derechos sobre pequeñas parcelas de tierra, que se traducen en interminables disputas entre herederos o colindantes y que muchas veces terminan en la migración obligada (expulsión) de algunos comunarios o incluso en el despojo arbitrario de tierras por parte de los “fuertes” a los más débiles: mujeres viudas, jóvenes y ancianos.

5 Un caso notorio de enfrentamientos ocurrió a partir del año 2000 entre las comunidades campesinas Laymes y Qaqachacas (Potosí y Oruro) debido a problemas de límites comunales. El saldo de estas confrontaciones que duraron casi 5 años, fue más de 50 muertos, muchos heridos y cuantiosas pérdidas materiales.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) –institución responsable del manejo de tierras que estuvo vigente hasta 1992- quedó atrapado en un mundo de trámites y procesos burocráticos sin posibilidad de administrar y actualizar el derecho propietario de las comunidades y de sus familias integrantes.

En 1996 se promulgó la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) para reencaminar el proceso agrario y sobre todo para corregir la concentración de tierras en el oriente. Pero esta ley fue rechazada en las tierras altas bajo la sospecha de que tenía el objetivo de privatizar tierras, cobrar impuestos a la pequeña propiedad y promover el retorno a la época de los patrones. La Ley INRA ordenó un proceso nuevo de regularización y titulación de la tierra llamado “saneamiento de tierras” que no se aplicó en las comunidades debido a la compleja formulación jurídica y la falta de reconocimiento de las prácticas comunales.

Los procedimientos establecidos para el saneamiento de tierras ordenan una estricta revisión con sustento jurídico del origen del derecho propietario además de exigencias técnicas de georreferenciación con altos niveles de precisión en la medición de parcelas, privilegiando lo jurídico y técnico antes que el involucramiento activo de las propias comunidades o sus maneras de legitimar derechos mediante acuerdos públicos o procesos participativos de conciliación según los usos y costumbres. Esto último es lo que la Fundación TIERRA ha venido promoviendo desde hace años.



Encontrando nuevos caminos: el saneamiento interno

El reconocimiento legal de las comunidades y sus prácticas han seguido un camino lleno de obstáculos. Hasta principios de los años noventa, la Constitución Política del Estado boliviano sólo admitía la existencia de las comunidades de modo declarativo y con carácter proteccionista. Esto cambia sustancialmente con la reforma constitucional de 1994 que reconoce las normas propias de las comunidades y su funcionamiento en tanto no sean contrarias a las leyes⁶.

En este contexto y ante las limitaciones de la ley de tierras de 1996, algunas organizaciones campesinas como los colonizadores del norte de La Paz comienzan a exigir la aplicación de sus usos y costumbres para agilizar la titulación de sus tierras. El año 2000 el gobierno nacional mediante el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) reconoce por primera vez el “saneamiento interno” como mecanismo de conciliación al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias⁷. Es decir abre un camino alternativo al procedimiento jurídico, para que las mismas comunidades resuelvan los conflictos internos, establezcan los límites de las parcelas y firmen acuerdos. Desde entonces, el saneamiento interno es una de las expresiones más importantes del ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos y de su involucramiento en la vida nacional como sujeto activo.

Desde el año 2000 la Fundación TIERRA promovió esta alternativa y desarrolló procedimientos y mecanismos necesarios de tal modo que sea aplicable de acuerdo a las potencialidades y limitaciones de la realidad tanto de los valles en Chuquisaca como del altiplano en La Paz⁸. También propuso los mecanismos de participación de cada familia y de las organizaciones comunales en este proceso. Este apoyo técnico incluye capacitación de promotores comunales, conformación de comités de saneamiento interno, registro documental de parcelas y linderos, audiencias de conciliación de conflictos, registro de acuerdos intra e inter comunales y evaluación comunal de resultados. Todo con el propósito de agilizar y simplificar el proceso de regularización del derecho propietario de la tierra y facilitar la construcción de nuevos y actualizados pactos sociales locales sobre derechos familiares y comunales.

6 Ley 1585 del 12 de agosto de 1994, Art. 171.

7 Resolución Administrativa N° 025/2000 de 16 de febrero de 2000. Luego es reconocido por Decreto Supremo N° 26559 del 26 Marzo de 2002.

8 Sobre el saneamiento interno ver: SANJINÉS, Esteban. “El saneamiento interno en nuestras comunidades”. Fundación TIERRA, 2005.



El saneamiento interno

Pese a los varios intentos del Estado, la ley agraria no logró convertirse en el instrumento-jurídico capaz de reflejar la realidad de las comunidades andinas. Este inconveniente se arrastra desde la instauración de la República en 1825, la Reforma Agraria de 1953 y la misma Ley INRA de 1996. Las leyes privilegiaron la vía jurídica y técnica y tardíamente fueron incorporando mecanismos comunales de construcción de acuerdos o de legitimación de la tenencia de la tierra.

El Saneamiento Interno es una demostración desde la práctica de los mismos habitantes de las comunidades, de que es posible no quedar atrapados en intrincados laberintos jurídicos y que los usos y costumbres constituyen un camino más conocido y simple para arribar a la misma meta: la legitimidad de la tenencia de tierra familiar y comunal. En ese sentido, el saneamiento interno no fue en contra de la Ley, todo lo contrario, fue una proposición (subversiva) que exterioriza un mecanismo consuetudinario y jurídico capaz de ordenar el territorio de la comunidad y desarrollar la gestión de ese territorio comunal en el marco de su identidad y cultura, pero de forma compatible con las leyes estatales.

Este procedimiento dinamiza la participación de los actores e instituciones existentes de la comunidad y precisamente ahí radica su legitimidad y, por tanto, su aplicabilidad.

En síntesis, la Fundación TIERRA elaboró y validó una metodología que hoy es aplicada con la participación directa de los comunarios campesinos-indígenas. Incluye tres fases de ejecución: fase preliminar, fase preparatoria y fase de evaluación y de convalidación de resultados. Entre otros elementos, contiene herramientas operativas (formularios y fichas de documentación) con un detalle minucioso de los procedimientos técnicos y jurídicos a seguir y su vinculación operativa y funcional con el saneamiento regular del INRA. También incluye módulos de capacitación, métodos de delimitación y monumentación de vértices, verificación del derecho propietario, fichas de registro, procesamiento de datos y evaluación técnica-jurídica.

Tanto con apoyo de la Fundación TIERRA, como por iniciativa de los campesinos y en menor medida del propio INRA, cientos de comunidades están haciendo uso efectivo de sus usos y costumbres para encontrar acuerdos conciliatorios al interior de las mismas comunidades y entre comunidades. Estos pactos y reconocimientos de derechos documentados tienen ahora validez legal para la titulación de tierras por parte del Estado.

Acuerdos y resolución de conflictos

Las tareas centrales del saneamiento interno son la construcción de acuerdos o pactos sociales y la resolución de conflictos de derechos propietarios familiares y comunales entre sí y con el Estado. Las autoridades comunales apoyadas en la asamblea comunal promueven la *negociación* (por ejemplo, entre los herederos de una pequeña propiedad), ejercen el papel de *mediadores* facilitando la resolución de conflictos e inducen a las partes a resolver sus diferencias y son *conciliadores* planteando soluciones específicas a los conflictos. En casos extremos incluso llegan a cumplir el papel de *arbitraje* emitiendo lo que se llama "*laudos arbitrales*", los cuales son vinculantes para las partes. Esto sucede en casos especiales cuando los estatutos de la comunidad autorizan a las autoridades a tomar una decisión que los comunarios en conflicto tienen que acatar obligatoriamente.

En muchas comunidades andinas hay un mecanismo de conciliación que se utiliza en distintos ámbitos y que sigue los siguientes pasos:

1. *Inicio del proceso conciliatorio.* Las autoridades comunales primero evalúan la necesidad de una audiencia de conciliación. Verifican si las partes en conflicto previamente han intentado negociar o acudir a un mediador. En muchos casos la intervención de una persona mayor de edad y respetada por la comunidad en calidad de mediador, ayuda a resolver el conflicto.

2. *Invitación.* Si el conflicto continúa, las autoridades comunales invitan a las partes a una audiencia de conciliación, señalando lugar, fecha y hora. La invitación la hacen de forma personal y por escrito con un tiempo de anticipación razonable.
3. *Actividades preparatorias.* Las autoridades comunales a fin de conocer mejor el conflicto, mantienen reuniones preparatorias con las partes por separado. Estas reuniones sirven para indagar las intenciones de cada parte y, en algunos casos, para calmar los ánimos.
4. *Audiencia de conciliación.* Se desarrolla de acuerdo a los usos y costumbres de cada lugar (Ver recuadro siguiente).
5. *Acta de conciliación.* El “acta de conciliación” da por finalizado y resuelto el conflicto. En este documento constan los términos del acuerdo, los nombres de las partes intervinientes, los nombres de las autoridades comunales, el lugar, la fecha y hora de la audiencia. Antes de firmarlo, este documento es leído públicamente.

A continuación exponemos un caso representativo de las comunidades de las tierras altas, en particular del altiplano, sobre la manera en que se desarrolla una audiencia de conciliación por conflicto de tierras.



Audiencia de conciliación de conflictos por la tierra

En las comunidades del altiplano, las autoridades una vez que verifican la asistencia de las partes en conflicto y sus acompañantes, intercambian hojas de coca para "pijchar" (masticar) y luego "challan" (verter) con alcohol la tierra y piden a la Pachamama y demás seres tutelares que les guíen en el proceso conciliatorio. Esta audiencia puede realizarse en el centro comunal o en las mismas tierras en conflicto. Luego, las autoridades explican el procedimiento conciliatorio y las partes hacen uso de la palabra de manera ordenada. Se acostumbra que primero exponga sus razones el demandante, luego el demandado replica lo expresado por el primero. Los acompañantes también pueden hacer uso de la palabra aportando aquello que consideren importante.

Luego, habiendo escuchado a ambas partes y las veces que sean necesarias, las autoridades reflexionan a los presentes sobre la importancia de mantener buenas relaciones en la comunidad y de no pelear por la tierra considerada la madre de todos. En seguida, solicitan al demandante que proponga una solución que es evaluada por la otra parte. Si las propuestas no se acercan, las autoridades proponen varias soluciones intermedias para la negociación o valorando el grado de gravedad del problema dan la razón a una u otra de las partes. Lo importante es que las partes cedan en su posición mediante la negociación y entendimiento. Si la audiencia y las propuestas en terreno no progresan, entonces las autoridades pueden declarar un "cuarto intermedio".

Cuando se arriba a una solución aceptada por ambas partes, este acuerdo debe constar por escrito en libro de actas que luego deberá ser firmado. En el acta debe constar el acuerdo al que se arribó, las obligaciones que asumen cada una de las partes y las multas en caso de incumplimiento.

El acto se cierra con otro ritual ofreciendo coca y alcohol como muestra de agradecimiento a la pachamama, las partes reafirman su amistad con un saludo y celebran el acuerdo alcanzado.



Beneficios del mapeo comunal de tierras

El mapeo comunal de tierras es una herramienta participativa que los comunarios utilizan para reconocer los linderos de su comunidad y de sus tierras familiares. Una vez que algunos miembros adquieren habilidades técnicas, la comunidad procede a levantar información georreferenciada de los vértices de las comunidades, la ubicación de las viviendas, los centros educativos, caminos y ríos, entre otros.

Con el apoyo de imágenes de satélite, fotos aéreas y cartografía, esta interpretación de las características del territorio es plasmada en un Sistema de Información Geográfica (SIG), que almacena información espacial y una base de datos georreferenciada. Posteriormente, esta información tiene múltiples aplicaciones en la planificación y el desarrollo de las comunidades, por ejemplo, es utilizada para iniciar trámites de saneamiento de tierras ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). También el municipio y las autoridades comunales pueden tomar decisiones y/o planificar el desarrollo rural, apoyados en la información geográfica.

En resumen, con el mapeo comunal los comunarios pueden reconocer su territorio de una forma más participativa y planificar sus actividades agropecuarias con una visión espacial y territorial mayor.

La asistencia técnica

Entendemos por asistencia técnica toda actividad que exige experticia técnica para apoyar a las comunidades en el trabajo de esclarecimiento y reconocimiento de derechos de propiedad. La interacción entre los actores involucrados es mayor cuando existe información acorde con sus necesidades para la toma de decisiones.

Dentro del proceso de la Reforma Agraria de 1953, la mensura de las comunidades y parcelas familiares estuvo sólo en manos del Estado a nivel central (CNRA). El método para la elaboración de planos conocido hasta entonces era el teodolito y la huincha que servían para calcular por medios indirectos las superficies y longitudes. Estos planos fueron entregados junto con los títulos de propiedad, sin embargo, debido a las delimitaciones imprecisas de éstos, con el tiempo fueron motivo de conflictos y tensiones que muchas veces se expresaban en la reubicación de los mojones sin el consentimiento de la parte afectada, hecho que a su vez era contestado de la misma manera.

En los últimos años la tecnología ha dado notable respuesta a la necesidad de verificación de la ubicación de los linderos por un medio confiable. Los equipos GPS (Sistema de Posicionamiento Global) permiten el levantamiento de información geográfica de los vértices que delimitan territorios y parcelas que se utilizan para la generación de mapas respaldatorios del derecho de propiedad. El GPS se ha convertido en un componente técnico imprescindible dentro de la vida comunal para fortalecer las prácticas comunitarias de gestión del territorio.

El levantamiento de información geográfica en campo llamado “georreferenciación” se hace con equipos GPS de precisión. Todos los vértices previamente reconocidos y con documentos de conformidad firmados, son georreferenciados por la Fundación TIERRA con apoyo técnico de facilitadores de las propias comunidades que previamente recibieron capacitación. Es una tarea útil para subsanar las ambigüedades de los planos antiguos y es un paso imprescindible por ley para iniciar la demanda de titulación ante el INRA.



La resolución pacífica de conflictos es posible

Actualmente Coniri Unkasuka y Coniri Alto Chañujhua son comunidades distintas pero en el pasado conformaban una sola comunidad, tal como consta en los títulos de propiedad entregados durante el proceso de la Reforma Agraria de 1953. En la década de 1970, la antigua zona de Alto Chañujhua poco a poco comenzó a distanciarse del núcleo de la comunidad originaria y puso en funcionamiento su propia escuela. La llegada de la Participación Popular en 1994 acabó por consolidar a cada parte como una comunidad con su propia asamblea comunal, autoridades naturales y reconocimiento de esa condición por parte del Estado mediante Personería Jurídica.

Sin embargo, sus territorios no están delimitados. De ambos lados, varias familias aún tienen tierras en la otra comunidad y existe un área de tierra colectiva (cooperativa) ubicada en la zona de delimitación que pertenece a miembros de Coniri Alto Chañujhua pero es reclamada por la otra comunidad. Estos factores provocaron en el año 2007 la paralización del proceso de delimitación comunal e intensos enfrentamientos verbales.

El año 2008 ambas comunidades decidieron buscar soluciones mediante la conciliación pacífica. Sostuvieron cuatro reuniones con mediación de la Fundación TIERRA. Hasta la fecha existe un acuerdo. Cada comunidad respeta y reconoce las parcelas de tierra pertenecientes a familias adscritas a la otra comunidad. Cuando se tramite los títulos agrarios ante el INRA, estas parcelas formarán parte integral del mapa comunal a modo de “islas” o territorios discontinuos. Sobre la tierra colectiva en conflicto, aún no existe un acuerdo concreto pero está en marcha un proceso conciliatorio y de entendimiento mutuo. Tanto las autoridades naturales de ambas comunidades y familias inmersas en los conflictos suscribieron un acta de entendimiento y de expresión de voluntad de buscar soluciones por la vía conciliatoria.

Descubriendo en el camino la fuerza de las comunidades

Ya vimos que el papel activo de las comunidades es clave en el esclarecimiento y reconocimiento de derechos de propiedad sobre tierra y el territorio comunal. Las comunidades ejercen tal papel mediante el uso y aplicación de sus normas consuetudinarias construidas colectivamente y aceptadas por todos los miembros. Esto en razón de que las comunidades son instituciones legítimas que ganaron derechos de dominio sobre su territorio y, de ese modo, alcanzaron competencias jurisdiccionales.

En los hechos las comunidades demostraron que no son sólo una fuerza de acción colectiva e imprescindible para actuar junto con el Estado en la titulación de tierras sino que se constituyen en la mejor instancia de la administración y gestión sostenible de los derechos de propiedad, de la administración de los recursos naturales y en general del manejo del territorio comunal. La experiencia de aplicación del saneamiento interno demostró que la idea de acortar el complejo y largo camino burocrático hacia la titulación de tierras por el Estado fue sobrepasada.

La necesidad de avanzar hacia la gestión comunal de la tierra y territorio se puede ejemplificar a partir de una situación muy común. La mayoría de los indígenas, originarios y campesinos de las comunidades transfieren su propiedad familiar a los hijos bajo acuerdos verbales o documentos que no transitan por el proceso jurídico que la ley indica, precisamente porque ésta es ajena y compleja y porque, en su lugar, la gente puede construir acuerdos sociales aceptados entre ellos y por su entorno sociocultural (la comunidad). Sin embargo, las transferencias así documentadas, con el tiempo pierden legitimidad al no haberse completado con la legalidad del hecho. Si la brecha de ambigüedad entre la ley y la norma consuetudinaria fuese eliminada y reconocido explícitamente el papel de la comunidad, ésta podría consolidar los acuerdos alcanzados, registrar y actualizar permanentemente los derechos de propiedad y llevar la administración de los catastros. Este no es un rol nuevo para las comunidades. Cada una es una institucionalidad micro con autoridades naturales y legítimas, con instancias de acuerdos colectivos permanentes (asambleas comunales) y tradición de gestión de su tierra y territorio.



Experiencia de reagrupamiento de tierras minifundiaras

Un problema común de las comunidades durante el esclarecimiento de los derechos de propiedad sobre parcelas familiares, es la extrema subdivisión de las mismas debido al creciente número de herederos que reclaman derechos de propiedad. Las familias con tierra insuficiente se ven obligadas a migrar dejando abandonadas sus parcelas.

La comunidad de Collagua es un caso como muchos otros con este tipo de problemas. Casi todas las familias, al margen de sus propias tierras –también insuficientes- poseen o utilizan las parcelas de los migrantes sólo en calidad de áreas de pastoreo aunque éstas tengan potencial agrícola. Muchas de las tierras no cultivadas son de parientes ya asentados en las ciudades u otra región pero no son transferidas plenamente porque existen derechos y vínculos afectivos entre la tierra y el migrante. Sin embargo, toda propiedad agraria según la ley y los usos y costumbres debe cumplir una función social y productiva.

En Collagua, las autoridades naturales y el Comité de Saneamiento impulsaron la apertura de escenarios de debate y diálogo para encontrar soluciones a este problema, incluso con la presencia de los migrantes llamados “residentes”. Estos últimos solicitaban el reconocimiento de su derecho propietario sobre sus tierras pero, a su vez, la comunidad exigía el uso productivo de las mismas y el cumplimiento de obligaciones comunales (ejercer cargos de autoridad, participar en reuniones y trabajo comunal, entre otros). Finalmente el Comité de Saneamiento a la cabeza de su presidente Julián Ramos, impulsó una solución aceptada por todos: la figura de copropiedad entre la familia que vive en la comunidad y sus parientes migrantes que no desean romper lazos con su comunidad. El resultado es que ahora las familias tienen derechos de propiedad más seguros y los migrantes tienen un rol más activo con su comunidad.

Este es uno de los caminos que las comunidades han encontrado para el reagrupamiento de parcelas minifundiaras, la incorporación de tierras ociosas a la actividad productiva y la construcción de pactos y acuerdos sociales.

Innovaciones y lecciones aprendidas

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Bolivia de regularizar el derecho de propiedad o de las iniciativas comunales, todavía falta mucho por hacer para enfrentar los problemas de la tenencia de la tierra, especialmente de las comunidades indígenas, originarias y campesinas de la zona de tierras altas, quienes han sido las que menos se han beneficiado con las políticas de saneamiento del Estado desde hace más de una década.

Algunos problemas que necesitan ser resueltos y que se pueden encarar con el involucramiento activo de las comunidades son los siguientes:

- Elevados niveles de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra
- Alto número de propietarios informales en las comunidades
- Insuficiente o ningún apoyo a los grupos más vulnerables: mujeres y jóvenes
- Marco legal que genera señales difusas
- Brechas ambiguas entre la ley estatal y las normas consuetudinarias
- Lento reconocimiento de los mecanismos comunales de resolución de conflictos
- Sistemas de administración burocráticos e ineficientes de los registros de propiedad
- Centralización administrativa de la información catastral
- Falta de transferencia de información a las comunidades y municipios sobre derechos de propiedad

El papel cada vez más protagónico de las comunidades en la regularización del derecho propietario mediante el ejercicio de sus capacidades organizativas y acción colectiva, es un avance significativo e innovador que la Fundación TIERRA experimentó en terreno y que está mostrando posibles caminos para conjugar y mejorar la ley y la práctica.

A partir de esta experiencia explorada y trabajada por la Fundación TIERRA es que planteamos dos posibles acciones que describimos a continuación para después proponer un enfoque de trabajo (gestión territorial comunitaria) que incluye el acceso a la tierra y el rol activo de las comunidades como factores claves para un mejor uso de los recursos naturales para el desarrollo rural.



Autogestión comunal

Las comunidades tienen mecanismos y prácticas positivas de resolución de conflictos y gestión de la tierra-territorio. Basados en nuestra experiencia, podemos decir que las comunidades están en condiciones de actualizar y gestionar permanentemente los registros de propiedad. Tener la información centralizada en las instancias del gobierno no ayudará a dar sostenibilidad a la tenencia segura de la tierra.

Autogestión comunal de los registros de propiedad y con múltiples propósitos

La Fundación TIERRA ha constatado que existe más de un camino para asegurar los derechos de propiedad de los pequeños propietarios de las comunidades de tierras altas. Definitivamente, las comunidades tienen mecanismos y prácticas positivas de resolución de conflictos y gestión del territorio. Basados en nuestra experiencia, podemos indicar que están en condiciones de gestionar por sí mismos los derechos de propiedad así consolidados. Esta última cuestión todavía cobra una importancia mayor si queremos dar sostenibilidad a los derechos reconocidos ya que la experiencia pasada nos enseña que los títulos de propiedad de 1953 quedaron rápidamente desactualizados precisamente por falta de un sistema de administración y manejo de los registros de derechos de propiedad cercano a la realidad de las comunidades.

En efecto, la dinámica de cambios en los derechos de propiedad es tan alta que el Estado no tiene capacidad de gestionarlos sostenida y permanentemente ni a nivel nacional ni departamental. Por eso y con mucha razón, muchos creen que los derechos de propiedad esclarecidos y regularizados con el saneamiento de tierras podrían convertirse en una fotografía instantánea que, pasado unos años o incluso meses, ya no sería de utilidad.

Es importante entonces explorar nuevos caminos para una mejor gestión sostenible de los derechos familiares y comunales de propiedad de la tierra-territorio. Esto significa necesariamente que la información no se quede centralizada en instancias gubernamentales de difícil acceso para las comunidades sino que sea utilizada a nivel local -especialmente o de las futuras autonomías indígenas- y con múltiples propósitos. Este objetivo puede lograrse a través de las siguientes acciones:

- Reforzar el vínculo entre las acciones de legitimización del derecho de propiedad de las comunidades y el procedimiento regular de titulación de tierras del Estado mediante metodologías y procedimientos establecidos y pactados de común acuerdo.
- Establecer un procedimiento marco de regularización de la propiedad agraria a través de la aplicación de normativas internas de las comunidades que jurídicamente sean válidas y garanticen la transparencia del proceso y los mecanismos de objeción y corrección de los reclamos de las partes afectadas.
- Utilizar gradual e inmediatamente los acuerdos sociales para la titulación de tierras.

- Utilizar gradual e inmediatamente los acuerdos sociales para la actualización permanente de los registros de propiedad en las propias comunidades bajo normativas y procedimientos previamente establecidos.
- Acceder gradualmente (las comunidades) a la información geográfica sobre el territorio comunal y tierras de dominio familiar.
- Usar la información geográfica y de la información documental de los derechos de propiedad esclarecidos para actualizar el registro de los derechos de propiedad.
- Usar la información geográfica para otros propósitos como inventarios gráficos de la comunidad o zonificaciones agroecológicas que puedan ayudar e incentivar a que la gente debata y planifique el uso del territorio y los recursos naturales.

Gestión de tierra y territorio entre el Estado y la comunidad

Hasta ahora, se ha reconocido legalmente la acción de la comunidad que permite realizar su propia delimitación y demarcación de derechos familiares y comunales. Este es un proceso totalmente válido en cuanto al reconocimiento de derechos propietarios por vías alternativas y propias de las comunidades evitando así el largo camino jurídico de demostrar derechos con documentación reconocida y validada por autoridades de un Estado ineficiente.

Sin embargo, este papel reconocido y que muchas comunidades están ejerciendo todavía es considerado sólo un medio –un mecanismo alternativo– para arribar al mismo fin: información y documentación en manos del Estado y comunidades con un rol jurídicamente pasivo en la gestión de sus derechos de propiedad.

En la Fundación TIERRA consideramos que hace falta avanzar hacia la gestión compartida de tierra y territorio entre el Estado y las comunidades. Esto básicamente significa:

- Comunidades con competencias compartidas con el Estado sobre la gestión y administración de los derechos de propiedad mediante el ejercicio de sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a las atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

- Comunidades ejerciendo el uso, planificación y manejo sostenido de los recursos naturales de propiedad colectiva reconocidos por ley.
- Comunidades validando y registrando las transferencias de la tierra en herencia familiar.
- Comunidades documentando otros tipos de transferencias de tierras entre familias (compra-venta, alquiler, usufructo temporal, cesión temporal de derechos de uso, etc.).
- Comunidades extendiendo certificaciones de posesión pacífica a propietarios que no tienen respaldo documental de sus propiedades, bajo procedimientos transparentes y aprobación de la asamblea comunal.
- Comunidades promoviendo el uso eficiente y productivo de las tierras mediante políticas de reagrupamiento de minifundios anteriormente inviables y control social del cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad.
- Familias accediendo fácilmente a los registros de propiedad de sus parcelas en las propias comunidades.

Para avanzar en este modelo de autogestión se requiere:

- Cambio del marco legal agrario orientado a determinar explícitamente las formas que definen las autonomías de las comunidades y sus competencias.
- Estatutos comunales de gestión de su tierra y territorio que establezcan procedimientos claros de documentación y manejo de la información y documentación.
- Sistemas de asistencia técnica probadas para el manejo de la información geográfica.
- Acuerdos supracomunales con organizaciones comunales y el gobierno local (municipios o autonomías indígenas).
- Mecanismos de integración de la autogestión comunal de derechos con las instituciones agrarias del país (INRA, Municipios, Catastro rural).



Gestión territorial comunitaria

La gestión territorial comunitaria debe entenderse como la gestión del territorio como espacio político, social y económico para el desarrollo rural. Este enfoque de gestión territorial tiene la particularidad de poner en relieve el factor comunitario para mejorar las condiciones previas de producción y luego activar procesos de desarrollo local utilizando la ventaja que ofrece la persistencia y reinención permanente de la “comunidad organizada”.

La experiencia de la Fundación TIERRA al haber involucrado activamente a las comunidades en la construcción de acuerdos sociales en torno a su tierra y territorio, permitió explicitar en la práctica el potencial de la organización comunal en la gestión de su territorio. En este caso, el papel activo de la comunidad permitió avanzar en la redefinición del saneamiento de tierras desde su original y reducida concepción técnica y jurídica hacia un mecanismo participativo y de autogestión de tierra y territorio con capacidad de sostenibilidad a mediano y largo plazo. En efecto, una actitud estatal menos recelosa hacia las normas consuetudinarias y la propia comunidad, puede ayudar a innovar las normas agrarias positivas y alcanzar mejores resultados. Pero el potencial de la comunidad organizada puesta en acción no sólo se limita al tema tierra sino que señala un enfoque de trabajo del desarrollo rural donde el factor comunitario e indígena constituye un elemento potencial clave.

La asistencia técnica y capacitación son claves para que las comunidades potencien su capacidad de administrar y actualizar sus derechos de propiedad agraria, documentarlos y resolver conflictos por mecanismos propios. La mayor ventaja de las comunidades es su organización, su sistema de autoridades naturales y normas o reglas internas.

Este tema guarda estrecha relación con la generación de políticas para el desarrollo local desde las comunidades. Por ejemplo, en algunos territorios rurales, desde la aplicación de la Ley de Participación Popular en 1994, la participación activa de las comunidades en el gobierno municipal está transformando al mismo Municipio en un espacio local con identidad propia para la planificación participativa desde la lógica comunal.

Entonces la gestión territorial comunitaria debe entenderse además como la gestión del territorio como espacio político, social y económico para el desarrollo rural y no sólo como la administración del catastro de la tierra. Sin embargo, es importante señalar que esta gestión del territorio tiene la particularidad de poner en relieve el factor comunitario, primero para mejorar las condiciones previas de producción y activación de la economía del agro y, segundo, como elemento activador de procesos de desarrollo local utilizando la ventaja que ofrece la persistencia y reinención permanente de la "comunidad organizada".



Mejorar el acceso seguro a la tierra

Plantear el involucramiento de las comunidades en la delimitación participativa de linderos y en la administración de los derechos de propiedad, es hablar de gestión territorial desde una perspectiva comunitaria.

La gestión territorial comunitaria abre tres caminos o maneras de trabajar el desarrollo rural, aquel desarrollo rural que tome en cuenta la importancia de los derechos de propiedad de la tierra y territorio y reconozca el rol de las comunidades. Estos caminos son los siguientes:

Gestión territorial comunitaria entendida como metodología para mejorar el acceso seguro a la tierra

En las regiones del altiplano y valles plantear el involucramiento de las comunidades, primero en términos de la delimitación participativa de linderos y segundo en la administración de los derechos de propiedad, es hablar de gestión territorial desde una perspectiva comunitaria. Su equivalente en el caso de tierras bajas del oriente se puede encontrar en las propuestas de gestión territorial indígena (GTI) que apuntan al desarrollo de planes de gestión y manejo sostenible de los recursos del bosque (explotación forestal, desarrollo agrícola, ocupación planificada) de pueblos indígenas minoritarios que aplican políticas derivadas de su reconocimiento de parte del Estado como pueblos minoritarios con derechos preferenciales y que viven dentro de un contexto geográfico distinto a las tierras altas.

En tierras altas no hay espacio territorial nuevo que transformar (construir), los territorios ya son institucionalidades comunales de larga data capaces de efectuar los ajustes necesarios para el mantenimiento y actualización de pactos sociales locales por la tierra y territorio.

La gestión territorial comunitaria consiste en la aplicación práctica y el ejercicio de derechos indígenas ya reconocidos en la Constitución y particularmente de aquellos referidos al reconocimiento de normas propias. Explorar estas rutas de puesta en marcha de los derechos constitucionales conquistados por los pueblos indígenas no es sólo importante sino estratégico para que los derechos indígenas no se queden solamente en principios o meras declaraciones sin aplicabilidad. Es también importante para promover los derechos indígenas dentro del contexto boliviano que tiene población mayoritariamente indígena (62,1%) pero también con muchos pueblos indígenas de tierras bajas que son minoritarios dentro de los indígenas (10%) y dentro del conjunto la población boliviana (6,2%).



Desarrollo rural y municipios

Los actuales municipios rurales han ido transformándose en una especie de gobierno de comunidades. En la práctica las comunidades están rediseñando el gobierno local de acuerdo a sus lógicas de participación política, organización territorial y control social. Entonces el abordar la gestión territorial desde la perspectiva comunitaria va de la mano con los proyectos nacionales para establecer autonomías indígenas originarias campesinas.

Gestión territorial comunitaria como nuevo enfoque de desarrollo rural con identidad indígena

Hablar de gestión territorial desde una perspectiva comunitaria responde también a la necesidad de ampliar los enfoques del desarrollo rural. A pesar de que se incorporaron elementos nuevos en la reinterpretación de lo rural desde el mundo de hoy (moderno) con más dinámicas rural-urbanas, estos enfoques de desarrollo rural no otorgaron un papel positivo a la tradición expresada en la pervivencia de la comunidad andina construyéndose permanentemente.

La perspectiva comunitaria abre posibilidades de establecer un conjunto de criterios (nuevos o revisados) que incorporen explícitamente la identidad indígena. Ahí está la opción por ejemplo, de incorporar en las territorialidades locales indígenas, a los actores invisibles o informales para así incorporar dentro de las transformaciones institucionales de carácter local-regional aquellos aspectos que hacen al gobierno comunal y al gobierno de las comunidades (supracomunal).

Entonces la gestión territorial comunitaria es una forma de construir un nuevo enfoque y método (más que una teoría o modelo) de desarrollo rural que tenga una actitud más analítica frente a ideas como aquella de que “todo pasado es bueno” y que a su vez no caiga en el otro extremo del antitradicionalismo ignorando el papel benéfico que juegan la tradición y las formas de vida comunitarias.

Algunos criterios provisionales para el desarrollo rural con enfoque comunitario son:

- Reforzar la institucionalidad “comunidad” como elemento estratégico para todo proceso de desarrollo rural.
- Los territorios comunales o indígenas como los de tierras altas (que son un mosaico extenso de comunidades) son espacios de concertación imprescindibles para activar toda iniciativa de desarrollo local.
- El enfoque comunitario de la gestión territorial ayuda a priorizar políticas de desarrollo en territorios pobres y marginados que generalmente son descartados dentro de los planes de desarrollo rural con enfoque exclusivamente competitivo y de mercado (cadenas o “clusters”).
- Promover la construcción de territorialidades indígenas (autonomías indígenas originarias campesinas) acorde con los sistemas de gobierno de carácter regional vigentes.

- En todo caso, los territorios indígenas -a pesar de muchos factores en común- son heterogéneos por su historia, geografía, recursos naturales y oportunidades de desarrollo para sus pobladores.

Gestión territorial comunitaria para una mejor conexión entre comunidades y Municipio

El movimiento indígena, originario y campesino sobre todo de las tierras altas, ha sintetizado sus reivindicaciones en “tierra-territorio”, que puede entenderse como una noción en permanente construcción de la territorialidad indígena. Pero también está claro que la demanda de las comunidades fue el ejercicio del poder político bajo mecanismos propios y con sus propios actores en reacción a la exclusión y marginación del Estado central.

En estos términos de participación política de las comunidades de tierras altas, el abordar la gestión territorial desde la perspectiva comunitaria va de la mano con los proyectos nacionales para establecer autonomías indígenas originarias campesinas allá donde exista predominancia indígena y formas comunitarias y donde la gente exprese mayoritariamente su libre voluntad de construir gobiernos locales de base comunal o indígena. De hecho, estas ideas tienen un sustento concreto si vemos que los actuales municipios rurales han ido transformándose -desde su creación con la Ley de Participación Popular de 1994- en una especie de gobierno de comunidades. Con la elección cada vez mayor de autoridades municipales de origen indígena y con mecanismos alternativos de relacionamiento entre el gobierno municipal y la población; los municipios se han rediseñado a sí mismos como instancias de participación (política) desde las comunidades. Entonces en la práctica existe primacía del poder político comunal y por tanto tiene sentido la idea de rediseñar el gobierno local bajo principios comunitarios y con un papel activo en la participación política de las comunidades y organizaciones intermedias.

Es así que plantear la gestión del territorio desde una perspectiva comunitaria es también avanzar en la construcción de autonomías indígenas originarias campesinas capaces de aprovechar la fuerza de las comunidades organizadas y sus formas de legitimación de la representación política para reformar positivamente las maneras de gobernar el nivel local y regional, en un país de amplias mayorías indígenas y todavía persistente demografía rural.

Poner fin a la falta de seguridad en la tenencia de la tierra de las personas, familias y comunidades en la región de tierras altas sigue siendo un desafío pendiente para el Estado. Adentrarse en la complejidad de derechos de propiedad que se complementan y que reinan al interior de las comunidades es algo sobre lo que el Estado casi siempre ha dudado y actuado con mucha cautela y desconocimiento. Y con toda razón. La norma agraria que gobierna el accionar estatal estuvo introduciendo tardía y parcialmente las prácticas comunales sin haber alcanzado realmente una reforma sustancial en la ley, especialmente en lo referido a la complementariedad entre derechos colectivos e individuales que recién ahora es reconocida constitucionalmente (Art. 394 del proyecto de la nueva Constitución Política del Estado).

La experiencia comunal de utilización de usos y costumbres y de mecanismos de resolución de conflictos por la tierra abordada en este texto, nos muestra un camino posible para alcanzar la congruencia del marco jurídico agrario con los usos y costumbres en la tenencia de la tierra de las comunidades.

Pero esta experiencia no sólo desafía al Estado y sus leyes sino que señala cómo las comunidades podrían aprovechar mejor sus propias fortalezas para mejorar la protección de los derechos de propiedad. Si la comunidad es una institución viva y organizada -con fuertes derechos de control y regulación sobre la tierra colectiva y familiar- no resulta viable la gestión de derechos de propiedad sin su participación, es decir sólo entre el Estado y el propietario individual (en caso de derechos individuales sobre la tierra) porque la comunidad queda al margen; o entre el Estado y la comunidad (en caso de derechos colectivos) porque la familia queda aislada ya que el reconocimiento es sólo colectivo.



Aceptar un papel protagónico de la comunidad -no sólo instrumental- para la gestión de tierras y territorios comunales significa apostar abiertamente por la aplicación efectiva de las normas comunales. Nuestra apuesta de gestión territorial desde una perspectiva comunitaria, pone en cuestión aquello de que los usos y costumbres son aceptables pero bajo una condición explícita: “siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes”. Estas tareas irresueltas, de compatibilizar las leyes y los usos y costumbres –que pocos se animan a emprender– se dejan casi siempre en la lista de trabajos pendientes con salvaguardas como que una ley –futura, por supuesto– se encargará de compatibilizar funciones y atribuciones.

Estos son algunos de los elementos claves para la gestión territorial desde el enfoque comunitario en tierras altas. En apretado resumen el enfoque de gestión territorial comunitario abre tres novedosos ámbitos de acción y de aplicación de los derechos indígenas: a) regularización y administración de los derechos de propiedad de la tierra, b) desarrollo rural con enfoque comunitario y c) autonomías indígenas originarias campesinas.

“La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (Art. 289).

Proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado.

La Fundación TIERRA...

Es una institución que investiga reflexionando su acción y actúa explorando nuevos conocimientos para transformar la realidad, incidir y construir capacidades.

Tiene como **valores**:

- **Opción preferencial por los campesinos e indígenas** en el marco de las autonomías indígenas y municipales, a través de una mejor distribución, administración y gestión de los recursos naturales, especialmente la tierra.
- **Opción por la democracia** entendida como la construcción de un país que asume la equidad económica, social y de género como su meta principal, dentro del marco de procesos de construcción intercultural que van más allá del mero respeto a la diversidad étnico/cultural.
- **Actor en sí mismo** con pensamiento propio y propuestas institucionales, sin suplantar las propuestas y pensamientos de las organizaciones de base.
- **Comunicar escuchando** en una apuesta por el diálogo y la participación de los actores representativos bajo el principio de que la comunicación es un derecho de todos los seres humanos.
- **Derechos de las mujeres** tomando en cuenta que en la realidad cotidiana, el acceso y propiedad de la tierra tiene un fuerte sesgo contrario a la mujer. Por eso, y sin ser una institución especializada en género, impulsa políticas agrarias de equidad de género.

Sus **ejes temáticos** son:

- Acceso, tenencia y uso de la tierra (Reforma Agraria)
- Autonomías
- Gestión territorial
- Conflictos por la tierra, poder y construcción de paz
- Ciudadanía y democracia
- Tierra y globalización

Hoy las comunidades rurales están ante el desafío de emprender un papel protagónico en la constitución del Estado nacional y de su propio desarrollo con las autonomías indígenas originarias campesinas. Han recorrido un camino lleno de obstáculos para reclamar el pleno ejercicio de sus prácticas y normas.

En este contexto, la presente publicación muestra cómo las comunidades están poniendo en práctica sus mecanismos de resolución de conflictos, normas e instituciones para esclarecer y consolidar sus derechos de propiedad sobre la tierra. Es una experiencia que está dando señales para innovar las normas y mejorar las prácticas de gestión territorial y vincularlas con temas de desarrollo rural con enfoque comunitario e indígena.



www.ftierra.org

LA PAZ
C. Hermanos Manchego N° 2566
Telf. (591-2) 243 2263
Fax: (591-2) 211 1216
e-mail: fundaciontierra@ftierra.org

SUCRE
C. Padilla N° 480
Telf. (591-4) 644 5092
Fax: (591-4) 691 3525
e-mail: tierrach@ftierra.org

SANTA CRUZ
Av. Melchor Pinto N° 139
Telf. (591-3) 339 6127
Fax: (591-2) 339 6131
e-mail: tierrasc@ftierra.org