

“Servicios legales y empoderamiento campesino para la seguridad de la tenencia de la tierra de campesinos y comunidades”.

-Estudio de tres experiencias en Perú, Bolivia y Guatemala”

Coordinación: Laureano del Castillo

Autores de los casos: Gonzalo Colque, Giannina Pastor Carvajal,
Wilfredo Plata, Leiria Teresa Vay Garcia

2008



...reflexiones sobre el empoderamiento legal en la práctica para asegurar los derechos a la tierra de los pobres.

Este trabajo contribuyó desde una perspectiva latinoamericana a enriquecer un trabajo de investigación sobre empoderamiento legal. El conjunto de experiencias se publicó en: *FAO-NRLA (Land Tenure and Management Unit), “Legal Empowerment in Practice to Secure the Land Rights of the Poor”, Resource CD, FAO Land Tenure Collection n° 3, 2008*

Los puntos de vista y opiniones expresadas en esta publicación, son las de los autores y no necesariamente las de La FAO u de la Coalición Internacional (ILC) en su conjunto.

Ese documento se produjo en le marco de una colaboración sobre servicios legales y empoderamiento legal de las comunidades entre los miembros de la Coalición, incluso el Grupo ALLPA y la FAO. Los estudios de casos fueron preparados por parte de la Fundación Tierra – Bolivia, CODECA-Guatemala y CEPES Peru. La supervisión fue asegurada por parte del Grupo ALLPA, suportado financiera y técnicamente por la secretaría de la Coalición y con soporte técnico de la FAO.

Servicios legales y empoderamiento campesino para la seguridad de la tenencia de la tierra de campesinos y comunidades: estudio de tres experiencias en Perú, Bolivia y Guatemala.

Laureano del Castillo Pinto, Grupo ALLPA

Giannina Pastor Carvajal, CEPES- Centro Peruano de Estudios Sociales

Presentación

Los trabajos que acompañan a estas breves páginas reúnen las experiencias de tres organizaciones de la sociedad civil (no gubernamentales y de base) que actúan en América Central y del Sur, las cuales atienden las demandas de las poblaciones campesinas, comuneras e indígenas en lo concerniente al acceso y seguridad de su propiedad bajo el marco jurídico y complejo contexto de sus países.

Los documentos de la Fundación Tierra en Bolivia, CODECA en Guatemala y CEPES en Perú resaltan la importancia de vincularse y utilizar las leyes en las zonas rurales. Los distintos escenarios locales de intervención de estas instituciones revelan además que el acceso y uso efectivo de la legislación para una titulación de tierras justa requiere organizar (y hacer efectiva) una agenda de medidas pendientes en el tratamiento de la propiedad de la tierra comunal e individual rural.

A continuación se intentará una reflexión general a partir de dichas experiencias. En las conclusiones finales se especifican los avances y las perspectivas de cambios a introducir para contar con la seguridad en la tenencia de la propiedad y para lograr mayor incidencia a nivel del Estado, los hacedores de políticas y leyes, como a nivel de la sociedad.

Una realidad, distintas variantes

Las experiencias analizadas, a pesar de sus diferencias, tienen problemas de fondo similares, con una matriz común marcada por un sistema político frágil y por la experiencia histórica de la gran hacienda al lado de la comunidad o de campesinos sin tierra. Así, en un caso se trata de la formalización de la propiedad de las comunidades y pequeñas propiedades, en un proceso pensado inicialmente de manera muy poco participativa y altamente burocrática para entonces favorecer a las grandes propiedades (Bolivia); del acceso a la tierra y de la legalización de la misma para campesinos sin tierra o sin certeza jurídica de su título luego de un proceso de guerra interna y desplazamientos, frente a la rigidez de las autoridades para facilitar esquemas alternativos de acceso (Guatemala); o de asegurar el derecho de propiedad de comunidades campesinas, frente a la presión de empresas mineras por utilizar sus tierras y la inacción de las autoridades (Perú).

Aunque suene trillado, las experiencias analizadas muestran cómo a pesar de los avances en los procesos de democratización que se vive en los países de América Latina, la realidad de los campesinos y comunidades de indígenas dista mucho todavía de ser la mejor. Pobreza, analfabetismo y falta de recursos para defender sus derechos se amalgaman con la marginación y en algunos casos con la exclusión por motivos culturales y étnicos. Las políticas nacionales de formalización de la propiedad rural que se viene aplicando en los últimos años, junto con leyes y sistemas legales, que, por lo menos en el papel, aspiran a dotar de seguridad a los propietarios y poseedores de tierras, se convierten en la práctica en barreras que, lejos de ayudar a las poblaciones rurales, terminan consolidando la exclusión.

La ley oficial prevalece sobre otros sistemas normativos

El concepto de ley, como norma general y abstracta, propia de la mentalidad de jueces y abogados, contrasta con la concepción que de ella tienen los campesinos e indígenas, que incorporan en su experiencia la superposición y la constante, conflictiva y cambiante interacción entre sistemas normativos prehispánicos, coloniales y republicanos, incluyendo en este último período las variantes liberal, conservadora y más recientemente populista y neoliberal. Pero el centralismo jurídico dominante en nuestros países impide reconocer la existencia, junto al derecho oficial, de distintos sistemas normativos.

Ello es lo que explica que en casos como el de Bolivia las normas relacionadas con la formalización de la propiedad no tomen en cuenta situaciones comunes en las comunidades indígenas (la coexistencia de la propiedad colectiva de la comunidad y propiedad individual de las familias), aunque, luego de una “negociación”, en un contexto político muy favorable, la ley oficial incorpore algunos mecanismos reconocidos por las comunidades, en este caso el saneamiento interno participativo.

Esa situación general, en la cual las normas legales emitidas por el Estado normalmente no toman en cuenta las prácticas y concepciones de las poblaciones rurales lleva por lo común a tensiones y hasta enfrentamientos, donde la falta de conocimiento y manejo de las normas oficiales por parte de los campesinos e indígenas es lo corriente y donde se expresa y consolida su situación de exclusión. Los casos de Guatemala y Perú muestran claramente ese uso de la ley como una forma de exclusión de los pobres del campo.

Uso de la ley

Lo descrito en los párrafos anteriores y en buena medida desarrollado en los estudios de caso, muestra que las comunidades y sus integrantes desconocen sus derechos, desconocen las leyes y los cambios en las normas que atañen a sus propiedades y su organización comunal. Por ello son por lo general fácilmente engañados por otros agentes económicos y pueden ser manipulados por funcionarios estatales.

Una constante en las tres experiencias es lo necesario de la asesoría legal para lograr una adecuada y eficaz defensa de la tierra o, de ser el caso, permitir el acceso a ella (como en los grupos apoyados por CODECA, en Guatemala). No obstante, es importante tener en claro que la mayor seguridad de la tenencia de la tierra dependerá en última instancia de las políticas públicas y de las leyes que busquen cambiar la estructura de tenencia o el acceso a la propiedad. Dicho con más claridad, la ley puede ser útil, pero lo será en la medida que las políticas públicas o la voluntad política permitan a los sectores campesinos su aprovechamiento.

En ese marco más amplio, los estudios muestran que el conocimiento y manejo de los temas legales (derechos y procedimientos), permite que los campesinos ejerzan sus derechos a la tenencia de la propiedad comunal. Este ejercicio de sus derechos a la propiedad constituye también una experiencia de aprendizaje respecto de sus derechos como ciudadanos y en esa medida contribuye al desarrollo de su conciencia como sujetos de derechos y por tanto, sin olvidar algunas limitaciones, contribuye igualmente al proceso de construcción de ciudadanía.

Las experiencias presentadas muestran también que las deficiencias actuales en la administración de justicia y en la aplicación de leyes concernientes a la tenencia de la tierra son situaciones difíciles de resolver y suelen perjudicar directamente a los usuarios de los servicios de asesoría legal de estas instituciones. El caso de Guatemala lo ilustra claramente, al mostrar cómo las normas restringen las posibilidades de cambiar de forma asociativa, para permitir por el contrario una mayor injerencia estatal. Eso es lo que explica que en las situaciones analizadas se haga uso de las normas legales oficiales pero que se combine también la acción legal con otros medios de presión, como marchas, protestas públicas, difusión radial, etc. Para decirlo de la manera más

clara, se trata de aprovechar y apropiarse de las leyes, pero se requiere del apoyo de otros medios para que ellas se respeten.

Comunidad, organización comunal y tejido social

Los tres informes destacan igualmente la organización comunal y cómo esta se ha adaptado a los cambios coyunturales y otros más trascendentes, lo que afirma su vigencia social.

Las políticas agrarias y el marco legal e institucional alrededor de la gestión de la tierra no han contemplado las diversas realidades y prácticas de las sociedades rurales generando, por el contrario, mecanismos que regulan y garantizan el derecho de propiedad al margen de los derechos consuetudinarios, lo que los hace poco accesibles para estas poblaciones, como ilustra el caso de la comunidad Monseñor Romero, de Guatemala.

Como mencionamos, las comunidades no están al tanto de sus derechos ni de los cambios legislativos que conciernen a sus propiedades e incluso a su propia organización comunal. Para CODECA, CEPES y Fundación Tierra uno de sus logros más significativos en la experiencia de asesoría legal ha sido consolidar la organización comunal de modo que pueda defenderse de forma más eficaz cuando su propiedad se vea amenazada. Mediante distintas formas de actuación, a través de la asesoría legal (asesoría legal, capacitación de para-legales, defensorías campesinas, talleres legales, etc.), se ha impulsado el fortalecimiento de las comunidades y que ellas sean más conscientes de sus propios derechos a la tierra, permitiendo así que puedan defenderlos ante instituciones estatales, como parte de un proceso más amplio de empoderamiento social.

En ese proceso resulta fundamental la promoción de liderazgos para lograr el empoderamiento de los campesinos a través de las capacitaciones legales, mediante la cual desarrollan sus capacidades, habilidades y destrezas logrando así tener más influencia en sus grupos. El liderazgo impulsado por Fundación Tierra, CODECA y CEPES se vuelve necesario para que los miembros de la comunidad actúen como unidad en cualquier contexto.

Esa forma de liderazgo, de fuerte carácter colectivo, permite a los comuneros y sus dirigentes organizarse para vigilar las actividades de las entidades estatales y no gubernamentales cuando éstas conciernen a su propiedad y a su organización. No puede olvidarse que en la tradición comunal la afirmación de sus miembros como individuos está estrechamente vinculada al tejido social. La defensa de los intereses comunales resulta así un importante mecanismo de legitimación de los líderes y en ese sentido resulta funcional para enfrentar los retos de la defensa de la tierra.

La importancia del saneamiento de la propiedad

Las tres experiencias analizadas permiten señalar que es preciso hacer de la titulación y el saneamiento de las tierras un procedimiento menos burocrático, complicado y costoso, que verdaderamente resuelva los conflictos que enfrentan las poblaciones rurales. Si bien es impostergable formalizar la propiedad rural, las gestiones para lograrlo no deben exponer los derechos de las comunidades. Los casos presentados aquí muestran la importancia de tener un registro o catastro de propiedad pero también lo sinuoso del camino actual para acceder a ella.

Incluso para las comunidades de Bolivia, que por diez años (1996-2006) evadieron el proceso de titulación, resulta necesario esclarecer los derechos de propiedad y resolver los conflictos entre comunidades del Altiplano, algo cuya importancia hoy los comuneros han reconocido y que puede verse favorecido por un régimen legal más cercano a las necesidades de la población rural.

En el caso peruano, desde la década de 1990 aunque la mayor presión sobre tierras comunales se da en la zona costera (donde hay menor presencia de comunidades campesinas), el marco legal

se muestra más inclinado a favorecer la instalación de empresas mineras sobre tierras de comunidades campesinas en las zonas altoandinas. Es precisamente en la sierra, región con una gran concentración de comunidades, donde se presenta una creciente expansión de las actividades mineras, ocasionando graves conflictos por el uso de tierras para la explotación del subsuelo. De manera complementaria el marco legal promueve la individualización de las tierras comunales y su incorporación al mercado de tierras. La titulación adquiere así una gran importancia en los ámbitos comunales.

La realidad que CODECA presenta sobre Guatemala es distinta. Como parte de los acuerdos de paz se creó el Fondo de Tierras, para posibilitar el acceso a la tierra a los campesinos sin tierra y con tierras insuficientes. El Estado debía proveer de créditos a los campesinos e impulsar el establecimiento de mercados de tierras más fluidos. La experiencia muestra que en la mayoría de los casos los campesinos contraen una deuda sin tener los conocimientos ni condiciones necesarias para manejarla. Aunque existen alternativas legales para sanear la propiedad rural, las autoridades públicas no agilizan los trámites, pese a haberse comprometido a realizar reformas legales como la simplificación de los procedimientos de titulación y registro de las propiedades. A pesar de los largos trámites los resultados son desalentadores para los campesinos, quienes quedan con pocas alternativas, salvo que aumenten su labor de incidencia a través de cabildeo y protestas frente a las instituciones de tierra o que abandonen las tierras adjudicadas manteniendo deudas impagables.

La intervención estatal

En los tres casos presentados, las estrategias oficiales empleadas para establecer o fortalecer la relación entre la comunidad y el Estado no han podido contrarrestar la actitud de desconfianza de la población hacia este.

En Bolivia el procedimiento para obtener la titulación de la propiedad no contemplaba la participación de las organizaciones comunales y no había mecanismos para la resolución de conflictos. En Perú, el proceder del Estado, en sus diferentes instancias, es poco transparente y los funcionarios suelen manipular la información y los trámites, manteniéndose una actitud que concibe a las comunidades como un freno para el desarrollo.

En Guatemala el Estado deja un recurso escaso como la tierra a las reglas del mercado, lo que no favorece a la población en situación de pobreza, como los pequeños agricultores, campesinos, indígenas, comuneros, etc. No se observan avances en el proceso de la legalización de la propiedad y de acceso de los campesinos a la propiedad; con FONTIERRA sólo se ha endeudado a estas poblaciones.

Como se señala en los tres documentos de sistematización, debe reconocerse que, en general, los esfuerzos más productivos se han dado por el lado del establecimiento de convenios interinstitucionales con otras entidades estatales (defensorías del pueblo, municipalidad, etc.), logrando de esta manera aumentar la influencia y presión sobre los organismos encargados de llevar adelante el saneamiento de la propiedad.

De esta manera, llama la atención la contradicción entre las múltiples declaraciones y compromisos oficiales por la defensa y promoción de los sectores campesinos y de comunidades indígenas, con la práctica oficial, que les niega beneficios reconocidos incluso por las leyes nacionales. Como es evidente, esa forma de actuación alimenta la desconfianza hacia el Estado.

Perspectivas

En cada experiencia y en las conclusiones finales de cada una de ellas se menciona los avances y las sugerencias de cambios a introducir para contar con la seguridad en la tenencia y en la propiedad de los campesinos y comunidades, así como las perspectivas para lograr una mayor

incidencia a nivel del Estado, los hacedores de políticas y leyes, lo mismo que a nivel de la sociedad.

Debemos empezar señalando que el Estado no cuenta en ninguno de los países estudiados con mecanismos adecuados para resolver los conflictos en el medio rural. Eso ha trabado en muchos casos la formalización de la propiedad, a pesar de los significativos recursos comprometidos en esta tarea, y en no pocos casos ha derivado en mayores conflictos. Pero la aplicación de mecanismos como la conciliación, las audiencias para dialogar y la revaloración de mecanismos tradicionales al interior de los grupos y comunidades (como las asambleas) han permitido solucionar conflictos al interior de las comunidades e incluso entre comunidades. Este es un campo que aún no ha merecido suficiente atención por parte de los estudiosos de los temas vinculados a la justicia, por lo que en las distintas propuestas de reforma judicial no se recoge estos valiosos mecanismos, limitándose a aplicar la conciliación extrajudicial, la cual ha sido pensada básicamente para el medio urbano.

Sobre la base de las tres experiencias presentadas, pensamos que las tareas de capacitación y asesoría en temas legales a las comunidades y grupos de campesinos deben ser constantes, enfocándolas sobre todo en las autoridades comunales, por ser los líderes naturales de la organización. Al respecto, consideramos que esta no debería ser una labor tan solo de las organizaciones privadas u ONG. Por el contrario, toda vez que el Estado es quien produce las normas oficiales, debería asumir un rol importante en su difusión y en la capacitación, aunque fuera básica a los dirigentes campesinos y comunales.

La asesoría legal en el contexto presentado se vuelve indispensable para la defensa de la tierra. Las experiencias analizadas señalan que si esa experiencia de asesoría se combina con otros elementos, sobre todo con la capacitación legal, los resultados van más allá de la mera asesoría, esto es de la atención inmediata al problema. El empoderamiento legal que surge de estas experiencias muestra que llevada de esta forma la asesoría legal, es la propia comunidad o el grupo quien se apropia de las herramientas jurídicas y se encuentra en mejores condiciones para afrontar el conflicto. Ello es especialmente importante cuando se requiere hacer presión, recurriendo a los medios de comunicación, a la protesta o a la incidencia política.

De la misma manera, aunque en algunos países en años anteriores se contaba con servicios de asesoría para campesinos, en la actualidad esta es una función que ha sido abandonada por los organismos oficiales. Esta es una importante responsabilidad que el Estado debería asumir, brindando a dichas poblaciones asesoría legal gratuita y de calidad.

Sin embargo, como se ha dicho, se debe ser conciente que la garantía final para el respeto y vigencia de los derechos de propiedad y a la tenencia de la tierra dependen de las políticas públicas y de las normas que los poderes del Estado puedan aprobar. En ese sentido, sin pretender en modo alguno restar importancia a los procesos de apropiación y manejo de las normas oficiales por los comuneros y campesinos, no puede tampoco obviarse el contexto más amplio. El proceso de globalización está también teniendo impacto en nuestros países, de allí que la presión sobre la tierra y otros recursos naturales por parte de inversionistas haga que en perspectiva, pueda preverse que será necesario en el futuro un mayor esfuerzo para la defensa de las tierras de comunidades y grupos campesinos.

Las deficiencias que se aprecian actualmente en la administración de justicia en los países de la región, así como en la aplicación de leyes concernientes a la tenencia de la propiedad cuando se trata de derechos de campesinos y de comunidades son preocupaciones que se aprecian en los tres casos estudiados. Resultaría pertinente por tanto impulsar y difundir experiencias en las cuales se reconozca la importancia y el aporte de los mecanismos propios de las comunidades, que aplicando prácticas tradicionales y derechos locales enfrentan y solucionan conflictos en dichos ámbitos.

Por otra parte, creemos necesario ubicar las tendencias internacionales que resultan preocupantes hoy. Así, el creciente interés por la instalación de plantaciones para proveer de biocombustibles se viene traduciendo en una fuerte presión por la instalación de grandes propiedades, sobre todo en economías de países en desarrollo como los de América Latina, tendencia que se ve impulsada por el alto precio del petróleo. Al mismo tiempo, la fuerte demanda de China e India, entre otros países, se traduce en un incremento de los precios de los metales, lo cual seguirá alentando la presencia de empresas mineras en nuestra región, rica en recursos minerales así como también de empresas petrolíferas.

Los estudios de caso que se presenta nos dan pistas útiles para el diseño de políticas que contribuyan y no obstaculicen el acceso de la población comunera y campesina a la seguridad sobre la tierra, pero también a la justicia y al ejercicio de su ciudadanía.

Finalmente, pensamos que este compendio de experiencias representa para los miembros y socios de la Coalición, inclusive la FAO/NLRA (Servicio de Tenencia de la Tierra) un conjunto de casos que puede enriquecer su labor en el ámbito latinoamericano. Las formas de fortalecimiento y capacitación legal tales como la capacitación de para-legales, asesoría legal, defensorías campesinas, talleres legales, etc., contribuyen a que las comunidades y la población en general se hagan más concientes de sus propios derechos a la tierra y los defiendan.