

Reimaginando la Gobernanza Comunitaria de la Tierra



Artículo de Discusión de
Iniciativa para la Equidad Global

Enero 2020

EEI
EQUITABLE EARTH INITIATIVE



Esta publicación está protegida por los derechos de autor de Equitable Earth Initiative. Su uso está regulado bajo la licencia Atribución-NoComercial 3.0 No portada. Para ver esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>. A menos que se indique lo contrario, usted es libre de copiar, duplicar o reproducir, y distribuir, mostrar o transmitir cualquier parte de esta publicación o fragmentos de ella sin permiso, así como hacer traducciones, adaptaciones u otros trabajos derivados bajo las siguientes condiciones:

ATRIBUCIÓN. La obra debe ser atribuida, pero no de alguna manera que sugiera apoyo por parte de EEI o del autor o autores. **NO COMERCIAL.** Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales. **COMPARTIR IGUAL.** Si esta obra es alterada, transformada o se desarrolla otra a partir de ella, la obra resultante debe ser distribuida sólo bajo la misma licencia o similar a ésta.

Citación sugerida:

Equitable Earth Initiative. 2019. Reimaginando la Gobernanza Comunitaria de la Tierra. Artículo de Discusión de EEI. Equitable Earth Initiative, Calgary, Canada.

Iniciativa para la Equidad Global

www.equitable-earth.org

Iniciativa para la Equidad Global conecta la investigación, las políticas y la práctica para promover la gobernanza de la tierra y los recursos para una prosperidad sostenible.

Reimaginando la Gobernanza Comunitaria de la Tierra

1. La Importancia de la Posesión Comunitaria de la Tierra

El reconocimiento de que la gobernanza eficaz de la tierra está basada en un marco de tenencia clara de la tierra y los recursos es un requisito previo fundamental para el desarrollo social y económico, así como para la gestión sostenible de los recursos. Sin normas claras y predecibles que rijan la propiedad de la tierra y los derechos de acceso, así como la utilización y gestión de los recursos de la tierra, hay pocos incentivos para la inversión o la gestión sostenible. Importantemente, se está reconociendo gradualmente que estos principios aplican no sólo a las tierras privadas sino también a las que se utilizan y administran colectivamente.

Las comunidades pueden, y de hecho se organizan de manera ascendente para gestionar la tierra y los recursos que les pertenecen como *comunidades*. Los sistemas tradicionales de tenencia de tierras de algunos pueblos indígenas, por ejemplo, tienen una categoría de tierras que pertenecen a individuos o a familias, y otra categoría de *tierras comunales* - áreas de tierra que son administradas por la comunidad en su conjunto. En los últimos decenios, una masa creciente de investigaciones en las ciencias sociales ambientales ha documentado la gobernanza eficaz de los bienes comunes por parte de las comunidades. Este creciente volumen de conocimientos ha demostrado que la denominada "tragedia de los bienes comunes" no se refiere realmente a los bienes en sí, sino que describe lo que sucede cuando las fuerzas sociales y políticas socavan los sistemas de gobernanza de las comunidades, transformando las propiedades comunitarias en propiedades de nadie. Un hito en los logros de este esfuerzo colectivo de investigación se alcanzó en 2009 cuando se otorgó el Premio Nobel de Economía a Elinor Ostrom, la científica que lideró este trabajo.

Entre las organizaciones de desarrollo y conservación, este trabajo ha proporcionado una base intelectual para los enfoques comunitarios de la conservación y la gestión de los recursos naturales. A nivel de la gobernanza ambiental mundial, esto se refleja por ejemplo en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el que todos los países del mundo se han comprometido a reservar un porcentaje de sus

tierras para parques y otros tipos de zonas protegidas. En este Convenio, las áreas protegidas que son propiedad de las comunidades y están gobernadas por ellas cuentan como parte de las metas de las áreas protegidas de un país junto con los parques nacionales que son administrados por el Estado. Y en el ámbito de la formulación de políticas nacionales, existe actualmente en muchos países un impulso hacia la elaboración de leyes y reglamentos que reconocen y dan efecto práctico a una o más categorías de la tenencia comunitaria de las tierras.

Esta última iniciativa es importante. El reconocimiento jurídico y el respeto de los derechos comunitarios a la tierra es fundamental para asegurar que las comunidades tengan un grado esencial de autoridad como custodios de sus territorios, lo que les permite llevar a cabo una administración sostenible de sus recursos comunitarios. Muy frecuentemente, la legislación nacional ha tratado las tierras comunitarias como si fueran "no utilizadas", "baldías" o "todavía no asignadas", dejando a las comunidades vulnerables ante la posibilidad de perder esas tierras, a veces poco a poco, a veces de forma repentina. Sin el reconocimiento jurídico de los derechos comunitarios a la tierra, estas tierras son capturadas fácilmente por el Estado, o por personas o empresas influyentes, ya sea de dentro o fuera de la comunidad. Las comunidades que se enfrentan a esta situación tienen pocos incentivos para administrar sus bosques, pastos o humedales comunitarios. Además, no sólo es necesario el reconocimiento de los derechos de *propiedad* de la comunidad, sino también un claro reconocimiento de los derechos de *gestión* comunitaria. Estos son los derechos colectivos a establecer y hacer cumplir normas sobre el *quién*, el *cuándo* y el *cómo* de la tala de árboles del bosque comunitario o el pastoreo de ganado en los pastos comunitarios. Si no se reconoce el derecho de las instituciones comunitarias a gestionar la tierra y los recursos, los usuarios de dichos recursos pueden optar por ignorar las normas comunitarias. La medida adoptada por una lista cada vez más numerosa de países para revertir esta situación, mediante la elaboración de leyes que reconozcan los derechos comunitarios a la tierra es un avance positivo.

2. Ideas Prevalcientes sobre la Gobernanza Comunitaria de la Tierra

Si bien el reconocimiento de los derechos comunitarios a la tierra es un paso necesario para superar los incentivos perversos que surgen cuando el territorio tradicional de una comunidad es reclamado por el Estado o se ha convertido efectivamente en propiedad de nadie debido a un vacío de gobierno, existe sin embargo un peligro en la forma en que a menudo estos asuntos se conciben. La noción de "gobernanza eficaz de la tierra" suele entenderse de forma muy restringida como una referencia a las normas de

propiedad de la tierra, y los debates sobre los derechos comunitarios a la propiedad tienden a versar mucho más sobre la *propiedad* que sobre los *derechos*. Cuando la tierra llega a entenderse principalmente como una propiedad que puede ser poseída, más que como un componente de un ecosistema, o como nuestro hogar, entonces la conexión de una comunidad con la tierra pierde parte de su espíritu animador. Concebir la tierra como una propiedad que puede ser poseída -aunque a veces sea propiedad de comunidades en lugar de individuos o corporaciones- implica también que la propiedad puede cambiar de manos. Hay ejemplos desafortunados de la formalización de la tenencia comunitaria de la tierra, donde en lugar de asegurarla, se ha acelerado su enajenación mediante el establecimiento de procedimientos claros y relativamente fáciles para que se retire de la propiedad comunitaria colectiva, ya sea mediante la individualización y la subdivisión, o mediante la apropiación por parte del Estado en nombre del "interés público" o por ambos.

En los debates sobre la conexión entre la gobernanza de la tierra y la sostenibilidad, suele haber una suposición implícita de que si podemos establecer las instituciones, políticas y leyes adecuadas para reconocer la propiedad comunitaria y para poner la tierra comunitaria y derechos comunitarios a la tierra en el mismo nivel que la propiedad y derechos a la tierra privados, y luego asegurar que se apliquen las políticas y leyes, entonces la estructura de incentivos resultante permitirá a las comunidades gestionar sus tierras de manera sostenible. Esta perspectiva va de la mano con una visión del desarrollo en la que la tierra se considera una fuente de recursos y en la que el desarrollo consiste en ampliar las fronteras y extraer esos recursos. El eje de este tipo de argumentos a favor de los derechos de la propiedad comunitaria es la *eficacia*, y esto puede eventualmente ir en contra de las metas colectivas de las comunidades. Cuando la gobernanza comunitaria de la tierra se entiende principalmente en términos de posesión, incentivos y eficacia, el hecho de que las tierras comunitarias sean convertidas a alguna otra categoría de uso no se considera necesariamente un problema. Desde esta perspectiva, siempre que las normas funcionen de manera transparente -incluidas las normas para la reasignación de tierras comunitarias a particulares, empresas o al Estado- se asume que la estructura de incentivos para las comunidades, los inversionistas, el Estado y otros funcionará de forma eficiente y dará lugar a una gestión eficaz. Dadas estas preocupaciones sobre la forma en que comúnmente se concibe la gobernanza comunitaria de la tierra, sugerimos que es necesario un marco conceptual alternativo.

3. Gobernanza Comunitaria Holística de la Tierra

Las ideas que siguen tienen por objeto contribuir a un marco conceptual alternativo para los derechos y gobernanza comunitaria de la tierra, basándose en tres principios que constituyen el núcleo de la labor de Iniciativa para la Equidad Global: *ciudadanía*, *interconectividad* y *justicia*. El concepto de *ciudadanía* rechaza la falsa dicotomía entre la sociedad y el individuo. Es el reconocimiento por parte de la sociedad y la comunidad, a través de sus instituciones y su cultura, de la dignidad del individuo, y el compromiso por parte de éste de participar en la sociedad y la comunidad, y de contribuir a ellas. La *interconectividad* se refiere tanto a las conexiones materiales, culturales y espirituales entre los seres humanos y la naturaleza, como a las conexiones entre nosotros como miembros de la familia humana. Las comunidades rurales e indígenas tienen una historia, valores, prácticas y otras conexiones espirituales y culturales con su tierra que van más allá de los meros recursos materiales que obtienen de ella. La *interconectividad* implica que la tierra no es simplemente un recurso para ser usado, o una propiedad para ser adquirida. Incluso cuando nuestras culturas y economías no reflejan y honran esa interconexión, nos encontramos conectados: los seres humanos dependen de la tierra y los ecosistemas, vivimos en la tierra, y a la vez la afectamos. La *justicia* está íntegramente ligada a la interconectividad. La interconectividad implica que el daño a un ser humano es hacernos daño a todos nosotros y que no es posible lograr un bienestar genuino para algunos mientras otros sufren. Además, la interconectividad de los seres humanos con la naturaleza significa que la injusticia en asuntos sociales inevitablemente resultará en relaciones nocivas con el mundo natural. La justicia social es un prerrequisito para alcanzar un desarrollo sostenible.

Nos referimos tentativamente al marco conceptual alternativo por el que estamos trabajando como *gobernanza comunitaria holística de la tierra*. Desde esta perspectiva, la gobernanza no consiste primordialmente en mediar en los conflictos y balancear los intereses y equilibrios contrapuestos; en su lugar, se trata de crear comunidades y sociedades caracterizadas por la unidad y la justicia mientras trabajan por una prosperidad sostenible. Un sistema holístico de gobernanza de la tierra es aquel que profundiza las conexiones de las personas con la naturaleza y entre sí. Las medidas encaminadas a crear un sistema de gobernanza de la tierra que sea eficaz, justo y sostenible a menudo incluirán el desarrollo y el fortalecimiento de un sistema oficial de tenencia de la tierra, que reconozca y proteja los derechos comunitarios a la propiedad; pero esto no es todo lo que se necesita. El apoyo a la gobernanza comunitaria holística de la tierra consiste en crear un sistema que traduzca la interconectividad y la justicia en una realidad práctica. Para ello se requiere un enfoque que fomente la capacidad en tres niveles: las

instituciones, la comunidad y el individuo. Estos pueden considerarse como tres protagonistas principales en un sistema de gobernanza.

El apoyo a las instituciones supone, como se ha señalado anteriormente, la creación, establecimiento y fortalecimiento de las instituciones de tenencia comunal de tierras. Se necesitan leyes y procedimientos que definan y describan la forma de la tenencia comunal de las tierras, ya que son las que hacen realidad los derechos comunitarios a la propiedad. Sin embargo, el componente institucional de un sistema de gobernanza comunitario de la tierra también necesita organizaciones de gobernanza comunitaria capaces que gestionen el recurso comunitario. Esto suele implicar algún tipo de comité o consejo representativo, pero, lo que es importante, también requiere asambleas comunitarias, reuniones generales anuales u otras instituciones que den voz a toda la comunidad. Las intervenciones destinadas a fortalecer la gobernanza comunitaria de la tierra no deben limitarse al establecimiento de leyes que reconozcan la tenencia comunitaria de las tierras; también deben tener por objeto el desarrollo de la capacidad de este tipo de organizaciones comunitarias y de los foros de deliberación.

La comunidad es el segundo de los tres protagonistas principales de un sistema de gobernanza de la tierra basado en la ciudadanía, la interconectividad y la justicia. Aquí hay que evitar dos extremos. Uno es suponer automáticamente que en las comunidades rurales la proximidad geográfica se traduce automáticamente en cohesión e intereses compartidos, o que la población de cualquier localidad siempre estará dispuesta a trabajar conjuntamente por el bien común. Las iniciativas para el apoyo del manejo comunitario de los recursos naturales, por ejemplo, se basan con demasiada frecuencia en el ingenuo supuesto de que las comunidades son homogéneas y están unidas.

Por otro lado, también es un error asumir que "comunidad" no es más que una etiqueta engañosa que aplicamos a las personas que viven en el mismo lugar. Cuando la Interconectividad y la unidad de la humanidad se manifiestan a través de las relaciones interpersonales a nivel local en barrios y pueblos, y la acción concertada se convierte en parte de la cultura local, el conjunto puede llegar a ser mayor que la suma de las partes, y *la comunidad* comienza a adoptar una vida emergente propia. En la medida en que la comunidad encarna la justicia y la interconectividad, junto con una cultura de trabajo cooperativo, las conexiones con la tierra y los recursos que están gestionando colectivamente -para el bien común- se hacen más profundas y fuertes.

El tercer protagonista de este sistema es el individuo. El sistema de gobernanza de las tierras y los recursos comunitarios debe, por supuesto, establecer formas claras de participación del individuo en las

instituciones de gobernanza, además de reglas y normas concretas sobre la forma en que el individuo puede acceder a esos recursos y utilizarlos. El concepto de *ciudadanía*, sin embargo, sugiere un papel más profundo para el individuo. El sistema de gobernanza de la tierra, además de garantizar simplemente que los individuos puedan participar democráticamente en las instituciones y puedan acceder equitativamente a los recursos, también puede incluir en su mandato el desarrollo de la capacidad de las personas para comprender y apreciar esos recursos y participar en su manejo. El sistema de gobernanza debería buscar formas de profundizar aún más el aprecio de la gente por su conexión con la naturaleza y la tierra. Los individuos, a su vez, pueden aportar a un sistema saludable de gobernanza comunitaria de la tierra encontrando formas de contribuir a la cultura colectiva de esa comunidad.

La justicia y el reconocimiento de la interconectividad obligan a los sistemas de gobernanza a garantizar que cuando se extraen recursos de la tierra, las personas que viven en ella y están más estrechamente vinculadas a esa tierra se beneficien equitativamente. Esta perspectiva implica, además, una concepción del desarrollo que no trata la tierra y la naturaleza simplemente como recursos que deben ser explotados o fronteras que deben ampliarse. La interconectividad de los seres humanos y la naturaleza apunta a un modo de desarrollo en el que la humanidad progresa respetando esas interconexiones, y reconociendo que los seres humanos y la naturaleza existen juntos como un sistema único. El reconocimiento de la interconectividad inspira una visión del desarrollo que cuida de los ecosistemas, la tierra y las personas que viven en ella. El verdadero desarrollo consiste en el florecimiento de nuestros potenciales y capacidades como individuos, comunidades y sociedades, dentro de los paisajes y ecosistemas en los que vivimos, y con los que estamos conectados. Por consiguiente, dentro de un sistema saludable de gobernanza comunitaria holística de la tierra, en el que las instituciones, la comunidad y el individuo desempeñan cada uno un papel, el sistema de gobernanza de la tierra no es simplemente un medio para establecer los incentivos adecuados para la sostenibilidad, ni tampoco se trata simplemente de definir la propiedad y mediar en los intereses en conflicto. Es más bien un componente de un esfuerzo colectivo más amplio, destinado a empoderar a las comunidades y a los individuos que las componen.

4. Tomando Acciones

Para Iniciativa para la Equidad Global, estos intentos iniciales de reimaginar la gobernanza comunitaria de la tierra nos dirigen hacia ciertos tipos de intervenciones. En primer lugar, nuestra contribución a los sistemas de gobernanza comunitaria de la tierra, que son a la vez eficaces y justos, se centra en trabajar

lado a lado con aliados para construir su capacidad. A nivel local, esto incluye el apoyo a las comunidades y sus instituciones para que estén a la vanguardia de los procesos que les afectan. A este respecto, nuestras alianzas con comunidades y organizaciones están impulsadas por las prioridades de las mismas comunidades rurales e indígenas. La acción concertada y colaborativa con nuestros aliados tiene por objeto fortalecer conscientemente tanto los sistemas de gobernanza como las medidas prácticas de gestión en pro de esas prioridades, en los procesos diseñados y dirigidos por las comunidades. Concretamente, Iniciativa para la Equidad Global apoya a las comunidades mediante la creación de capacidad, y ayudándolas a realizar investigaciones y generar sus propios conocimientos, y a participar en procesos de análisis de políticas y otros tipos de abogacía. Además de los compromisos coherentes con aliados a nivel local, también empleamos el conocimiento generado por estas experiencias, y el conocimiento generado por nuestros propios análisis de dinámicas políticas e institucionales actuales en materia de gobernanza de la tierra y los recursos naturales, para apoyar cambios hacia marcos de gobernanza deliberativa que incluyan a todos los niveles sociales y sean guiados por evidencia empírica en la toma de decisiones.

En resumen, formar parte de procesos de empoderamiento comunitario -procesos que mejoren la generación y aplicación de conocimientos por parte de las comunidades y su participación en procesos de gobernanza y construcción de políticas de mayor nivel- constituye una parte fundamental de la labor que hace Iniciativa para la Equidad Global en un esfuerzo, no sólo por reconceptualizar la gobernanza comunitaria de la tierra, sino que también por transformarla.

5. Preguntas para la Exploración Colaborativa

Reconocemos plenamente que la implementación del tipo de enfoque de la gobernanza de la tierra descrito anteriormente no será sencillo, y no pretendemos sugerir que las ideas esbozadas arriba son completas o que tenemos todas las respuestas. La elaboración de un marco conceptual alternativo que siga este enfoque plantea preguntas difíciles, algunas de las cuales se resumen a continuación.

En los casos en que las poblaciones rurales estén siendo integradas rápidamente en la economía y la cultura nacionales, ¿cómo se pueden fortalecer los derechos colectivos sobre las tierras comunales y, al mismo tiempo, apoyar el creciente deseo de los individuos dentro de esas comunidades de poseer su propio terreno?

En situaciones de extrema desigualdad e injusticia, ¿qué papel desempeñan, si lo hay, los enfoques basados en el diálogo y la promoción de la unidad?

¿Cómo podemos promover un enfoque que fomente los derechos comunitarios a la tierra y la gobernanza comunitaria en situaciones en que la comunidad está experimentando conflictos internos, corrupción y desigualdad?

¿Cómo puede alentarse y apoyarse la participación significativa de la mujer en las instituciones de gobernanza comunitaria de la tierra de una manera que vaya más allá de las cuotas y el mero formalismo?

Dado el persistente empeño de la comercialización y el individualismo, el crecimiento de la población, y la presión y competencia cada vez mayores por la tierra, ¿qué tipos de intervenciones tangibles pueden fomentar perspectivas en las que la tierra no se considera primordialmente como una propiedad que se debe poseer y como una fuente de recursos que se debe explotar? ¿Qué tipos de intervenciones pueden trasladar las perspectivas holísticas del marco conceptual a la realidad práctica?

Iniciativa para la Equidad Global anticipa explorar estas preguntas, en la medida que avanza el tiempo, a través de nuestros esfuerzos de trabajo colaborativo.