



Tema central

# Propiedad y territorio como (diferentes) bienes comunes. El caso de las tierras de comunidades en la costa norte peruana

## *Property and territory as (different) common property. Community lands on the northern coast of Peru*

Alejandro Diez Hurtado\*

Fecha de recepción: 28 de marzo de 2017

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.11.2017.2851>

### Resumen

El artículo aborda el problema de la tierra comunal desde la perspectiva de los bienes comunes en los cambiantes y nuevos contextos contemporáneos. A través del análisis de dos comunidades del norte del Perú, muestra los cambios en los contenidos de los bienes comunes como en las organizaciones comunales que los gobiernan. Se desarrolla primero el proceso de formación de la propiedad comunal como bien colectivo, construido en el proceso de defensa de la tierra frente a las haciendas, analizando luego la problemática de la comunidad de Catacaos, sometida a presiones de titulación de tierras agrícolas y de vivienda, obligando a la comunidad a ensayar mecanismos de gobierno territorial. El caso de Sechura ilustra los procesos que se desencadenan cuando la comunidad recibe una renta por la tierra comunal, por derechos de uso del suelo para actividades extractivas, generando un nuevo bien colectivo que es motivo de disputa en el marco del desarrollo de reivindicaciones y defensa territorial que no pasa por la comunidad. Tratamos de mostrar que los cambios en los bienes comunes (hacia la titulación, la rentabilización o la territorialización) desencadenan crisis en las dirigencias comunales que pasan de lógicas de gobierno a lógicas de gobernanza de la tierra. Además, al involucrar otros actores en la disposición sobre los bienes comunes, éstos pueden ser considerados como semi-comunes o semi-públicos.

*Palabras-chave:* antropología política; campesinado; comunidades campesinas; gobierno comunal; propiedad comunal.

### Abstract

This article addresses the problem of communal land from the perspective of common goods in the changing and new contemporary contexts. Through the analysis of two communities in northern Peru, shows the changes in the contents of the common goods as in the communal organizations that govern them. The process of formation of communal property is first developed as a collective good, built in the process of defending the land against the haciendas. Then the case of community of Catacaos, shows how the pressures of titling agricultural land and housing land, are forcing the community to test territorial governance mechanisms. The case of Sechura illustrates the processes that are triggered when the community receives a rent for communal land, for land use rights for extractive activities. That generating a new collective good disputed and a development of claims and defense the territory without the community. We try to show how changes in common goods (towards titling, profitability or territorialization) trigger crises in communal leaderships that go from logics of government to logics of land governance. In addition, by involving other actors in the provision on common goods, these goods can be considered as semi-common or semi-public.

*Key words:* communal government; communal property; peasant communities; peasantry political anthropology.

\* Doctor en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios de Paris y actualmente es docente principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo: [adiez@pucp.edu.pe](mailto:adiez@pucp.edu.pe)

## Introducción

Uno de los principales bienes comunes en la historia de América Latina ha sido y sigue siendo la tierra. Los bienes comunes están particularmente vinculados a la larga historia y tradición de grupos indígenas con organizaciones comunitarias, que predominan en buena parte de las zonas rurales sur andinas. En el Perú, la historia rural contemporánea está marcada por las luchas y la defensa de las tierras comunales frente a la amenaza de las haciendas, en tanto que el presente es escenario de la defensa de la tierra y sus recursos pero frente al capital extranjero orientado a la agroindustria, las actividades extractivas o el turismo (Flores Galindo, 1986; Burneo, 2011). Y en consecuencia, la historia de las comunidades campesinas contemporáneas –llamadas comunidades indígenas antes de la Reforma Agraria– está marcada por procesos de reconocimiento de la tierra colectiva frente al Estado (Hunefeldt, 1989; Sánchez, 1986). En el Perú, más de seis mil comunidades son propietarias colectivamente de buena parte de las tierras de sierra y costa (CEPES-IBC, 2016).

Sin embargo, buena parte de las preguntas sobre la naturaleza de dichos bienes comunes así como las condiciones y disposiciones sobre su gobierno son pocas veces discutidos y cuando lo son, se advierten diversas maneras de entender lo colectivo, incluso al interior de las propias comunidades (Diez, 2003; Burneo, 2007; Burneo *et al*, 2008). Godelier (1989), Orstrom (1990 y 2002), Le Roy (2011 y 2013) y Meitzen Dick y Pradhan (2006) muestran la complejidad detrás de la determinación de los bienes comunes, que dependen de diversos grados y disposición de uso, pero también de diversas lógicas de percepción y organización valorativa de los mismos. Más recientemente, se están enfatizando tanto las diversas dimensiones del análisis de los bienes comunes como la generación de “nuevos bienes comunes” en distintas dimensiones de la vida social. Los nuevos enfoques proponen no solo el análisis de nuevos fenómenos, sino también una relectura de varios de nuestros antiguos enfoques desde nuevas perspectivas.

Pretendemos entonces analizar la vieja problemática de la tierra como bien colectivo desde un escenario que muestra cambios en el aprovechamiento del recurso y en consecuencia en su contenido, significado y valoración. Hay cambios recientes en el tipo de presiones que se ejercen sobre el recurso tierra pero también en las lógicas, procesos y mecanismos de gobierno del recurso tierra. Esta circunstancia, aplicada sobre el problema de la tierra como recurso colectivo singular nos obliga a hablar sobre de una gran diversidad de bienes comunes. Adicionalmente, siguiendo a Testart (2003), podemos añadir otro elemento relevante para el análisis del gobierno y sobre todo de la gobernanza sobre la tierra: la distinción entre propiedad y territorio como tipos distintos de disposición sobre la tierra. El primero, permitiendo grados complejos de apropiación que llegan hasta la posibilidad de transferencia; el segundo, referido a la jurisdicción y la capacidad de decidir sobre determinados aspectos del aprovechamiento y el desarrollo a partir de la tierra. En un trabajo

anterior abordamos los problemas de la complementariedad y contradicción entre dichos enfoques habida cuenta que la legislación peruana concede a las comunidades indígenas un “territorio en propiedad” (Diez, 2012).

Creemos que la combinación de estas perspectivas nos permite regresar a antiguos temas desde una perspectiva analítica más compleja y actual, que nos refiera en último término a los problemas de la gobernanza de los bienes comunes, de los cuales la tierra es uno de los más críticos en el mundo actual. Por ello, nos proponemos analizar la problemática a partir de los casos de dos comunidades contiguas en la costa norte del Perú. San Juan Bautista de Catacaos y San Martín de Tours de Sechura han recorrido juntas más de cuatrocientos años de la historia agraria peruana y enfrentan hoy en día una sumatoria de las presiones que se ejerce sobre la tierra en todas partes del mundo: industrias agrocomerciales que buscan invertir en fronteras de valle, empresas petroleras y mineras que consiguen concesiones para explotar el subsuelo, presiones múltiples por ampliar zonas urbanas en detrimento de espacios agrícolas, entre otras. Todo ello en un contexto en el que las comunidades campesinas no son más sujeto prioritario de políticas del Estado y en el marco de procesos de descentralización que asignan cada vez mayor poder a municipios y gobiernos regionales en los proyectos, los presupuestos y la rectoría del desarrollo local y regional.

Los casos de Catacaos y Sechura nos permiten abordar una serie de preguntas que consideramos importantes en la discusión sobre los bienes comunes: ¿qué tipo de bien es la propiedad comunal, en qué condiciones es más “comunal” y en cuáles más “público”? ¿Cómo evolucionan los derechos al interior de los colectivos y que procesos los determinan? ¿Cómo ha venido evolucionando la agencia de las directivas comunales frente a las municipalidades en los procesos de gobierno y gobernanza de la tierra? Trataremos de mostrar que el acceso, uso y disposición de la tierra no solo depende de la categoría de los bienes comunes (públicos o colectivos) sino también de los cambios en los regímenes jurídicos que limitan dicha disposición así como de los grados de agencia concreta que tienen las comunidades y los municipios para actuar sobre dichos bienes. Aun cuando el acceso y control sobre la tierra es histórica e incluso legalmente comunal, existen una serie de cambios en las normas legales, así como presiones y prácticas internas y externas que por un lado reafirman y reivindican la propiedad y la agencia comunal pero que por el otro presionan hacia su determinación como bienes supra comunales cuando no como bienes públicos.

**Los casos de Catacaos y Sechura nos permiten abordar una serie de preguntas que consideramos importantes en la discusión sobre los bienes comunes: ¿qué tipo de bien es la propiedad comunal, en qué condiciones es más “comunal” y en cuáles más “público”?**



Históricamente, en el Perú las comunidades campesinas se comportan como detentoras de un territorio que les pertenece más allá de los derechos formales (y reales) de propiedad. El control territorial comunal por las comunidades es múltiple y diverso pero también disputado, lo que lo hace forzosamente cambiante y en ocasiones también frágil e indeterminado, pues depende de una serie de factores que configuran una serie de derechos, atribuciones, competencias, o si se quiere dimensiones legítimas de la acción de los comuneros para ejercer dominio, uso y disfrute de la propiedad comunal (Diez, 2012).

Las comunidades de Catacaos y Sechura, comparten y marcan la historia y los procesos de las comunidades de la costa norte peruana (Revesz *et al.*, 1996). Políticamente, la primera pertenece a la provincia de Piura, en la que comprende cinco distritos (Catacaos, Cura Mori, El Tallán, La Arena y La Unión), alcanzando una población de 175 185 habitantes en el 2016; la segunda, constituye una provincia e integra seis distritos (Sechura, Bellavista, Bernal, Cristo Nos Valga, Vice y Rinconada), con una población total de 145,972 habitantes. No es de extrañar entonces que sus padrones comunales superen los 25 mil comuneros inscritos ni que se necesiten más votos para ser elegido presidente de la comunidad que alcalde en la mayor parte de los distritos comprendidos en las dos comunidades.

Aun cuando sus territorios no están completamente saneados ni cuentan con títulos de propiedad sobre el conjunto de la tierra que reivindican, esta supera el millón de hectáreas. Sus territorios comprenden áreas irrigadas de valle, áreas adyacentes a los valles, dedicadas a los cultivos de humedad, áreas de despoblado en donde se practica la extracción de diversos recursos (leña, miel, lejía, sal), zonas de desierto así como espacios del litoral, en los que se practica la pesca desde tiempos inmemoriales. Las diversas formas de aprovechamiento y los derechos diferenciados de los comuneros son en general la base de su clasificación y caracterización al interior de las comunidades.

Nuestro itinerario comienza con la historia compartida de ambas comunidades. Es en su trayectoria y sobre todo en sus procesos de reconocimiento y de afirmación de la propiedad colectiva de un territorio como bien común que se afirman como institución centrada precisamente en la defensa, regulación y aprovechamiento exclusivo de dicho bien frente a terceros. En el proceso, determinan y construyen tanto la extensión como las características de dicho bien, como la integración –que como veremos es siempre parcial– de los comuneros que reclaman la propiedad de dichas tierras. Enseguida analizaremos por separado los casos de los dilemas contemporáneos a los que se enfrenta cada comunidad: Catacaos, sometida a presiones internas por privatización de tierras y la necesidad de afirmar derechos sobre los territorios no titulados, buscando para ello viejas recetas y nuevas alianzas; Sechura, con su territorio titulado, negocia los derechos del uso del suelo, generando una riqueza monetaria ingente e inédita, al mismo tiempo que se desarrollan en su espacio una serie de nuevos grupos de pobladores usufructuarios de tierras y otros recursos, que desbordan el ámbito del control comunal y buscan otras formas de representación. En ambos casos, se analizan los retos de las directivas comunales para enfrentar los nuevos escenarios y con-

textos. Finalmente, ensayamos una reflexión de conjunto sobre la naturaleza de los bienes comunales, sus transformaciones en el tiempo y los nuevos retos que ello plantea para la gobernanza de los recursos comunales y del recurso tierra en particular.

## La formación de las comunidades de indígenas y la construcción de los derechos comunales a la tierra

Las comunidades de Catacaos y Sechura tienen su origen histórico en la reducción ordenada por Bernardino de Loaiza en 1572, proceso continuado por cerca de veinte años. En el pueblo de San Juan Bautista de Catacaos se reunieron entre diez y catorce parcialidades indígenas y en el de San Martín de Tours de Sechura, cuatro. Eran los pueblos de indios más importantes en el partido de Piura. Sus cabildos de indios tendrían una historia paralela en el marco de disputas por recursos territoriales como tierras, playas y salinas en el despoblado, expresados en derechos propios y en las disputas por linderos (Cruz, 1982; Diez, 2006).

Entre fines del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XX, la población se incrementó considerablemente, consolidándose una serie de caseríos en el valle y una serie de caletas en el litoral, que estacionales primero, y permanentes después, darían origen al conjunto de pueblos y distritos. Los cabildos coloniales fueron reemplazados por los municipios republicanos. Controlados inicialmente por las familias nobles de indígenas, a lo largo del siglo XIX serán progresivamente reemplazadas por mestizos y nuevos llegados, que constituirán un poder local vinculado al control de la tierra, el comercio y la intermediación con la población indígena. Todo ello, en un contexto de transformación en el uso de la tierra y su orientación hacia cultivos comerciales de exportación (algodón). Las actuales comunidades de Catacaos y Sechura tienen su origen en la defensa y lucha por la tierra contra los hacendados, pero también en múltiples disputas entre ellas.

El primer capítulo de la historia contemporánea de ambas comunidades está marcada por la definición y la construcción del *territorio comunal* y por la constitución de un grupo organizado para la disputa, defensa y reivindicación de la propiedad, que busca establecer límites territoriales y sociales por contraposición a dos adversarios externos: la gran propiedad privada (las Compañías Irrigadoras y los hacendados) y la comunidad indígena vecina. Estas disputas terminarían por conseguir frente al Estado su reconocimiento como comunidades de indígenas en 1940 y 1938, respectivamente. El reconocimiento legal concedió a ambas comunidades personería jurídica pero no los derechos de propiedad sobre los terrenos reivindicados como comunales.

Sin embargo, el reconocimiento era un instrumento útil. Empoderados por el proceso, las comunidades –sobre todo Catacaos– planifican y desarrollan procesos de recuperación masiva de tierras (1946, 1964 y 1968) posesionándose tanto de los predios de la Compañía

Irigadora como de algunas haciendas, y aunque fueron desalojados violentamente, obtendrían parte de los terrenos ocupados. En palabras de Julio More Castillo, del personero de aquellos años, “la gente quería la recuperación de los terrenos” (Entrevista a Julio More, personero de Catacaos entre 1965-1969).

Paralelamente a la lucha contra las haciendas, las comunidades de enfrentaban entre sí por propiedad y territorio. Tras un intento de arreglo entre linderos en 1941, desconocido pronto por ambas partes y con disputas álgidas en algunos momentos (1948, 1956 y 1984), sus conflictos se prolongan hasta la actualidad, y aun hoy día no se ha trazado el límite definitivo entre ambas comunidades. El conflicto se funda en diferencias de interpretación respecto de linderos supuestamente establecidos por el virrey Toledo en el siglo XVI y consignados en un documento colonial transcrito en el siglo XIX y redescubierto en el siglo XX. Dicho documento proporciona los “títulos ancestrales” de las comunidades de Catacaos, Sechura, Colán y Olmos.

El reconocimiento, las tomas de tierras y las disputas por linderos contribuían a reforzar la conciencia de propiedad sobre una gran porción de tierras que habían pertenecido a los comuneros solo una o dos generaciones atrás, pero también la conciencia de “propiedad” sobre un gran territorio que comprendía entre las dos comunidades, más de un millón de hectáreas. Todo ello forma la idea de una comunidad unida y de un territorio comunal que en esos momentos e incluso hasta la actualidad, no son exactamente tales: en los años 40, las comunidades estaban constituidas por un número indeterminado de comuneros poseionarios de pequeñas porciones de tierras dispersas y ubicadas entre los terrenos de las haciendas. Los procesos de reivindicación propietaria del territorio consolidan un pacto social entre comuneros, y entre estos y el Estado. Comuneros y Estado reconocen en la dirigencia comunal como representante legítimo de la comunidad.

Cuando se implementa la Reforma Agraria, las comunidades del bajo Piura eran instituciones fuertes y bien organizadas internamente, capaces de movilizarse e incluso de proyectar su influencia hacia la esfera regional. Por ello, fueron capaces de influir en el aparato del Estado en el proceso de reestructuración agraria. Las disputas por las modalidades de asignación de la tierra expropiada a las haciendas, terminarían adoptando la propuesta comunal de creación de las Unidades Comunales de Producción (UCPs), la adaptación del modelo cooperativo que proponía el Estado con la creación de las Cooperativas Comunales de Trabajadores (CCTs), que implicaron la entrega de la propiedad de la tierra a la comunidad y no a cada una de las Cooperativas formadas (Cutivalú, 1977; Castillo, 1991). Sin embargo, si la tierra pertenecía formalmente a la comunidad, cada cooperativa contaba con una directiva relativamente autónoma, generándose diferencias y disputas entre los pequeños poseionarios que reclamaban las tierras de las ex haciendas y los trabajadores estables de las cooperativas que las recibieron con la Reforma. Los dos modelos implementados

---

1 Los litigios entre Catacaos y Sechura tenían antecedentes en disputas de diverso tipo a lo largo del período colonial y los primeros años de la república (Cruz, 1982; Diez, 1992).

durante la Reforma Agraria cambiaron las categorías de “clasificación” de los comuneros: si antes solo habían pequeños poseionarios y eventuales luego existían además trabajadores estables de cooperativas y socios de UCPs (More y Zapata, 1978).

Como efecto de la Reforma, fue necesario transformar y adaptar los mecanismos de control de las comunidades, expresadas en la reestructuración de la estructura y composición de la dirigencia, elaborándose normas, reglamentos y una serie de mecanismos de gobierno comunal, consejos de delegados y una estructura de gobierno por representación. Con ello, la dirigencia central era la cabeza de una extensa red escalonada de poderes comunales más localizados. El proceso vino acompañado por un largo período de integración política comunal, dominando en Catacaos dirigencias vinculadas a la Izquierda Unida y en Sechura al Partido Aprista (Cutivalú, 1977; Revesz, 1992).<sup>2</sup> La unidad política se fundaba en un acercamiento entre los pequeños poseionarios, los cooperativistas y los socios de las UCPs. Así, durante la década del 80, las comunidades se constituirían en centrales para la organización de servicios sociales y productivos (Castillo, 1992). A ello se sumó la entrega definitiva de los títulos de las tierras adjudicadas y la expansión de la frontera agrícola por la puesta en marcha del proyecto de irrigación de la margen izquierda y el Proyecto Chira-Piura. Ello se reafirmaría desde el Estado con la promulgación de ley de comunidades campesinas (1987).

Las comunidades llegan al fin del siglo XX consolidadas como organizaciones, con parte de sus tierras agrícolas en propiedad y con una trayectoria política centrada en la función principal de la defensa de la tierra y, a partir de ello, enfrentando el reto de plantear los destinos y proyectos de desarrollo de su colectivo. Las comunidades campesinas de la costa de Piura, se constituyeron durante buen tiempo en actores reconocidos por el Estado como interlocutores válidos de las políticas de desarrollo. Quedaron sin embargo, algunos problemas sin resolver, como la falta de titulación en propiedad del conjunto del territorio reivindicado como comunal, entrampado por problemas de linderos con terceros y con las comunidades vecinas. Es en dichas condiciones que a partir de la década del 90 tienen que enfrentar una serie de cambios que amenazan la propiedad colectiva y que cambian los términos y posibilidades del control y la gobernanza del territorio comunal.

## Transformaciones en los contextos y nuevas condiciones para la gobernanza de los recursos comunales

En el tardío siglo XX, el bajo Piura experimentó una serie de transformaciones en su aparato productivo en tres grandes rubros de actividad: agricultura, pesca y actividades mi-

2 Cabe mencionar que todo el proceso de transformación de la dirigencia de Catacaos se inscribe en los movimientos político-gremiales del campesinado del departamento y del país. Catacaos se convirtió en ejemplo de movilización y organización comunal (clasista) exitosa, admirada y emulada por otras comunidades de Piura y de otras regiones del Perú, “Piura condensó las tendencias generales del movimiento campesino peruano en la lucha por la tierra durante el período de la Reforma Agraria” (García Sayán, 1982: 23).



nero-petroleras. Hemos señalado que las comunidades de Catacaos y Sechura terminan fortalecidas por el conjunto de transformaciones organizacionales y productivas generadas antes y después de la Reforma Agraria, aunque ello significó distintos procesos de involucramiento. Los más notables fueron los relacionados con las transformaciones vinculadas a la agricultura (la Reforma Agraria, la construcción de la represa de Poechos y la segunda etapa del proyecto Chira Piura) pues consolidaron la propiedad, expandieron la frontera agrícola y mejoraron la infraestructura. En cambio, la modernización en la pesquería, que supuso el proceso de motorización de la pesca (la construcción de un terminal pesquero y la instalación de plantas conserveras) y en la minería (la creación de minero Perú y la puesta en marcha del oleoducto nor peruano) ocurrieron prácticamente al margen de la organización y los procesos comunales. Sin embargo, y en su conjunto, estos cambios supusieron transformaciones tecnológicas, mejoras en la infraestructura y una mayor integración a los mercados (nacionales) y tuvieron efectos en el contexto económico y político de la región. Estos primeros cambios hacen del bajo Piura, y de sus comunidades, un espacio más moderno y más integrado a la economía del país.

Sin embargo, las transformaciones operadas desde la última década del siglo XX tuvieron una serie de efectos distintos sobre el contexto y cambiaron las condiciones de ejercicio del gobierno comunal y también de la gobernanza de los recursos de los territorios comunales. Los nuevos cambios se vinculan a procesos relacionados a la expansión de las lógicas del mercado y del capital desde perspectivas neoliberales orientadas a la exportación, la mayor parte de los casos con el concurso de compañías y empresas internacionales.

En las zonas agrícolas las transformaciones corresponden a dos procesos: de un lado, los cambios en los patrones de cultivo y las lógicas de la promoción estatal y de terceros para la habilitación productiva; y del otro, las diversas presiones respecto del cambio de régimen de propiedad de la tierra. Si las zonas agrícolas de Piura estuvieron durante más de un siglo orientadas a la producción del algodón Pima de fibra larga, las últimas décadas asistieron a su paulatina y constante sustitución por cultivos de arroz. Esto debido a la disminución de los precios del algodón a nivel global, las dificultades para la comercialización del producto y el fracaso de las medidas puestas en marcha para mejorar la producción de algodón, sumadas a la desaparición del banco agrario confluían para convencer a los agricultores a sembrar más arroz, un producto con mercado más seguro, con habilitación de los molinos que facilitaba la inversión para el inicio de campaña y que, por último, podía ser consumido en caso de necesidad. El arroz acarrearía a su vez otros problemas, como desnudar los problemas de drenaje existentes, generar problemas de sobreproducción y la salinización progresiva de los suelos, además de aumentar la incidencia de enfermedades endémicas como la malaria y otras nuevas como el dengue y más recientemente el zika. Además, desde la década del 90 se impulsan desde el Estado —a solicitud de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID— procesos de saneamiento y titulación de tierras para lo que se pusieron en marcha programas de Titulación y Registro de tierras, privilegiando la titulación comunal.

En las zonas litorales, los cambios en la pesquería y en la expansión de las industrias extractivas suponen efectos distintos pero que también afectan directa o indirectamente tanto los territorios comunales como las condiciones de gobernabilidad del territorio. Los cambios en la pesquería comienzan con la intensificación de la actividad y el crecimiento de la actividad industrial en la transformación pero también en la extracción del recurso. Se modernizan los procesos de desembarco, se construyen nuevas instalaciones, se consolidan las rampas de las caletas y se crea un nuevo puerto que agiliza e intensifica el tránsito de vehículos y cámaras que transportan la pesca.

Paralelamente, se desarrolla la maricultura de conchas de abanico, generando un movimiento económico y comercial sin precedentes y una inmigración de población de todas las provincias del departamento, duplicando la población de la provincia de Sechura en sólo una década. También se intensifica la actividad minero extractiva, en especial de minerales no metálicos. Si inicialmente habían pequeñas plantas de extracción de sal –operadas por la comunidad de Sechura– y una pequeña planta de procesamiento de fosfatos del Estado, en la década del 90 se empiezan a valorar una serie de minerales que en el marco de la política pro inversión extranjera del Estado atraen a numerosas compañías para el aprovechamiento de los recursos, obteniendo concesiones y contratos de explotación del subsuelo sobre terrenos reivindicados por la comunidad. Estos cambios modifican las condiciones de gestión y defensa de los territorios comunales. El caso de Catacaos nos permitirá analizar los retos que se plantea a los territorios comunales, la presión sobre la tierra agrícola y con potencial agropecuario, en tanto que el caso de Sechura muestra los efectos que genera la presión por el desarrollo de actividades extractivas.

**El caso de Catacaos nos permitirá analizar los retos que se plantea a los territorios comunales, la presión sobre la tierra agrícola y con potencial agropecuario, en tanto que el caso de Sechura muestra los efectos que genera la presión por el desarrollo de actividades extractivas.**



## Catacaos: presiones sobre la tierra agrícola y las disputas por el territorio comunal

En la década del 90, nuevos temas afectan la propiedad comunal e inciden en la construcción del territorio de y desde la comunidad de Catacaos. Los cambios en las condiciones y posibilidades de manejo del territorio comunal apuntan a cuatro frentes de transformación de la gestión comunal de la tierra y sus recursos: la defensa frente a la titulación individual, el crecimiento urbano y la creciente demanda por tierras para vivienda, las presiones por

el reparto de tierras eriazas con fines de protección/especulación y la defensa del territorio comunal como espacio de conservación.

El contexto contemporáneo redefine las disputas por la titulación de la propiedad porque la presión y las políticas de Estado encuentran eco en las contradicciones dentro de la comunidad. Cuando en 1997 se inicia el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) para promover la titulación individual de la propiedad a nivel nacional, en Catacaos, el 96% de los comuneros contaba con certificados de posesión y un 83% de comuneros estaba a favor de la titulación. Cuatro años después (2001), el 97% de los comuneros apostaba por la titulación, en tanto que el 58% había titulado al menos una de sus parcelas. La mayor parte de ellos —41% de la comunidad— se declaraba a favor esperando que los títulos dieran seguridad en la posesión y la herencia de la tierra (Cruzado, 2001).

El programa estatal generó una serie de debates, tensiones y disputas al interior de la comunidad. Las posiciones de los comuneros dependían en buena medida de su acceso a la tierra y su posición “histórica” en la organización comunal: los ex cooperativistas, poseedores de las mejores tierras del valle, optaban mayormente por la titulación individual mientras que los miembros de las UCPs preferían los títulos colectivos. Las discusiones sobre la titulación derivaban en posiciones que cuestionaban o legitimaban el proceso, reclamando algunos una mayor participación de la comunidad en el mismo. Para muchos estaba claro que la titulación sin participación comunal debilitaba a la comunidad y la mitad de los comuneros pensaba que ello la haría desaparecer (Cruzado, 2001).

Poco a poco se impuso el consenso sobre la necesidad de la titulación pero con participación de la comunidad en el proceso. La comunidad propuso entonces aceptar los títulos individuales siempre que se impusieran límites al derecho de transferencia de la tierra a no comuneros. Una parte cada vez menor de comuneros seguía pensando que la comunidad debía ser la única propietaria y que si participaba en el proceso de otorgamiento de “títulos de propiedad” estos sería propiamente “títulos de usufructo”; esta dualidad de derechos no era en absoluto vista como contradictoria sino considerada más bien como complementaria (Diez, 2003).

Más allá de la modalidad que se buscaba aplicar, ¿cómo y por qué llegó a imponerse el consenso sobre la titulación? El origen de las divisiones estuvo en la desigual tenencia de la tierra al interior de la comunidad y la crisis generada por la desaparición del banco agrario que obligó a quienes tenían más tierras —los cooperativistas— a buscar nuevas fuentes de financiamiento para las campañas agrícolas, empezando a considerar las ventajas de la titulación individual y privada de la tierra. La diferencias y contradicciones entre la propiedad comunal y el usufructo privado y la búsqueda de titulación y propiedad individual determinó por expresar en posiciones políticas en las directivas comunales, generándose facciones irreconciliables disputándose el control comunal, unas buscando y apoyando al Estado en los procesos de titulación y otras denunciándolo y oponiéndose.

Otro reto planteado a la comunidad son las demandas por tierra para vivienda. Si la comunidad es una organización sustentada sobre la propiedad de la tierra, su base poblacional se organiza tanto alrededor de los predios agrícolas donde trabajan como sobre los caseríos en los que habitan. El ámbito de la comunidad cubre así una serie de agrupamientos poblacionales, con servicios urbanos y comercio, cada uno de ellos con un *hinterland* rural que lo circunda. La distribución de la población en el espacio cataquense muestra gran diversidad en cuanto al volumen de habitantes y tamaño de cada caserío: algunos tienen una centena de almas y una veintena de casas, otros alcanzan a varios miles de habitantes y más de un millar de viviendas.<sup>3</sup>

Parte de las funciones de la directiva comunal es el otorgamiento de lotes para vivienda a los comuneros, práctica que se ha prestado a no pocos excesos por parte de algunas dirigencias. La sección del archivo comunal con los certificados de vivienda es muchísimo más extensa que aquella referida a los predios y tierras comunales. La asignación de lotes de vivienda, junto con una mayor integración de los caseríos entre sí y con la capital del departamento, empieza a generar espacios urbanos considerables, con categorías de pueblo o villa, en los que una población originalmente comunera empieza a dedicarse a actividades diversas que muchas veces tienen poco que ver con las actividades agropecuarias tradicionales, pero que sobre todo, necesitan y generan una forma de organización distinta de la dirigencia comunal. Todos estos espacios urbanos empiezan a tener categorías de centros poblados o distritos, con autoridades municipales propias.

En el Perú, la tensión entre el municipio y la comunidad ha cambiado históricamente a lo largo del último siglo. Inicialmente del lado municipal, las comunidades adquirirían poder en la medida que controlan los espacios rurales y la propiedad de la tierra tras los procesos de reconocimiento, generándose una suerte de equilibrio: el espacio urbano para la municipalidad, el campo para la comunidad. El crecimiento de caseríos no solo plantea un cambio en la condición del espacio, sino que afecta los regímenes de poder y de gobernanza del mismo. Sobre todo, porque las nuevas legislaciones municipales desde los 90 atribuyen cada vez mayores responsabilidades —y recursos— a los municipios como instancias de gobierno y desarrollo de sus jurisdicciones: con las leyes de descentralización, pasan a liderar los procesos de articulación inter institucional y el control presupuestal.

3 Por su volumen poblacional, clasificamos a los caseríos del bajo Piura cataquense en tres categorías: 1) los caseríos entre 100 y 600 habitantes (36); 2) caseríos entre 601 y 1,500 (21); y 3) caseríos con más de 1,500 (24). Esta clasificación por criterios poblacionales se corresponde también a otros criterios: antigüedad, complejidad y densidad de organizaciones y desarrollo de servicios públicos. La primera categoría reúne caseríos de creación relativamente reciente, poco organizados y prácticamente sin servicios públicos; su mayor concentración es en los distritos de La Arena y El Tallán. La segunda corresponde a caseríos con más de 50 años de antigüedad, con desarrollo institucional (organizaciones, religiosas, deportivas y sociales), tradición en el ejercicio de la autoridad (tenientes gobernadores, agentes municipales), y algunos servicios en funcionamiento (escuela primaria y algunos edificios públicos). Estos caseríos se concentran en los distritos de Catacaos y La Arena. La tercera categoría corresponde a los caseríos más antiguos del valle, con gran densidad institucional y larga tradición de ejercicio de la autoridad. Cuentan con servicios de luz, agua y saneamiento básico; tienen además escuela primaria y secundaria. Además de las capitales de los distritos se cuentan en esta categoría La Legua, Pedregal, Simbilá y Monte Castillo en Catacaos; Chato Chico, Chato Grande y Nuevo Pozo de los Ramos en Cura Mori; Las Malvinas, Casagrande, Las Malvinas y Vichayal en La Arena; y Monte Redondo, Tablazos y Yapato en La Unión.

Los municipios son encargados de procesos de planificación concertada en los que la comunidad podría participar como un agente más, aunque rara vez lo hace. La fragmentación y la debilidad de la comunidad de Catacaos determinan su ausencia en los procesos de gobierno de los municipios (cinco en su territorio), cada uno con sus propios planes, convirtiéndolos en interlocutores de los propios comuneros por fuera de la dirigencia comunal. El ejercicio de proyectos de desarrollo rural desde los municipios termina en los hechos, por

**La fragmentación y la debilidad de la comunidad de Catacaos determinan su ausencia en los procesos de gobierno de los municipios (cinco en su territorio), cada uno con sus propios planes, convirtiéndolos en interlocutores de los propios comuneros por fuera de la dirigencia comunal.**



asignarles cierto grado de control y disposición sobre el territorio comunal, aunque cuentan por lo general con la anuencia de los grupos de comuneros involucrados ello supone en la práctica la fragmentación del territorio comunal a nivel de distritos y una pérdida de control de la comunidad sobre su territorio.

Los otros dos elementos de transformación del gobierno comunal de la tierra competen a las zonas del despoblado, un espacio comunal en permanente disputa. Ocupada y explotada desde muy antiguo y de producción complementaria a la producción agrícola del valle es una importante zona de producción pecuaria, principalmente caprina (Perevolotsky, 1991) pero también de extracción de madera y miel. Su población mantiene vínculos con los habitantes del valle pero es relativamente autónoma; muchos se vinculan con la capital del departamento antes que

con la comunidad, pues mantienen residencia temporal o permanente en la llamada “zona de la panamericana”. Algunos de estos productores se incorporaron a la dinámica comunal recibiendo certificados de posesión como UCPs “de desierto” (Castillo, 1991), las tierras que ocupan no están delimitadas pues la ganadería que practican depende de su movilidad alrededor de norias y puntos de agua, ocupando un territorio bastante extenso.

Sin embargo, al no contar con títulos de conjunto, el espacio de despoblado está “desprotegido” frente a inversionistas privados con proyectos de explotación agropecuaria o extractiva sobre tierras que son consideradas eriazas para el Estado. Frente a ello, aunque la principal opción sería la obtención de un título del conjunto que garantice el derecho comunal, ello supone un alto costo,<sup>4</sup> por lo que la comunidad ha optado por la “colonización” de los terrenos, otorgándolos en usufructo a pobladores jóvenes o a asociaciones de comuneros, para que ocupen y usen las tierras, como un acto de disposición y soberanía sobre los territorios reivindicados no titulados. Ello plantea sin embargo otro tipo de problema:

---

<sup>4</sup> Las vecinas comunidades de Sechura y Colán, lograron obtener sus títulos de conjunto, aunque han tenido que conformarse con los títulos de aquellas áreas que no están en conflicto, quedando las demás tierras reivindicadas aún pendientes.

conflictos con comuneros vecinos que también reciben tierras por las mismas razones sobre tierras que están en disputa, y que se hostigan mutuamente pero y, sobre todo, porque varias de las asociaciones a las que se asigna la tierra no la ven como un espacio a explotar para proteger sino como una propiedad que se podrá eventualmente vender o alquilar, convirtiendo así una medida de protección en lo contrario, un mecanismo para facilitar la enajenación del terreno frente a inversionistas o agentes externos (Burneo, 2013).

Pero el despoblado está también ligado a procesos y espacios mayores en la dirección contraria a las apuestas de inversión: varias comunidades de Piura vienen tratando de consolidar el ámbito del bosque seco del despoblado como territorio intercomunal, asociado a sus usos tradicionales: espacio de pastoreo y de producción de miel; zona de expansión temporal agrícola en épocas de avenidas; fuente de leña, madera y otros recursos (sal, lejía); reserva territorial y espacio de expansión de la ocupación comunal. En el 2008, las comunidades con tierras en el bosque seco se reunieron con el Gobierno Regional de Piura procurando resolver sus disputas territoriales con la finalidad de titular los territorios comunales en aras de protegerlos pero sobre todo, de garantizar la propiedad comunal frente a la posibilidad de que los terrenos sean concedidos a terceros por el Estado.

Para ello, el espacio del despoblado viene propiciando la constitución de instancias supra-comunales que empiezan a verlo como un reducto ecológico, aprovechable por el conjunto de organizaciones que lo comparten. Rebautizado con el nombre de bosque seco, se empiezan a constituir organizaciones y proyectos que buscan la reivindicación y el aprovechamiento del bosque por y para los comuneros. SECOBOSQUE, creado en el 2008 e integrado por buena parte de las comunidades del despoblado, se convierte así en el sucesor de proyectos promotores del aprovechamiento del desierto —como el proyecto Algarrobo<sup>5</sup> o los proyectos de promoción de la ganadería caprina. La comunidad de Catacaos junto con la comunidad Ignacio Távara se convierten en promotoras de la asociatividad territorial para el aprovechamiento del bosque seco, aglutinando a una serie de otras comunidades campesinas.

## Sechura: negociación de bienes comunes y perjuicios colaterales de la abundancia

Si la comunidad de Sechura comparte buena parte de los procesos vinculados a las tierras del valle y de despoblado orientadas a la actividad agrícola o pecuaria, ha experimentado en las dos últimas décadas una serie de procesos que corresponden a nuevas formas de aprovechamiento y gestión de los recursos colectivos, en el marco de la intervención de empresas internacionales para la explotación de recursos minerales. La comunidad de Sechura ilustra

5 El proyecto Algarrobo se creó en 1986 en el marco del plan nacional de acción forestal, apoyado por la cooperación holandesa. Tras 20 años de actividad, bajo diversos nombres, fue transferido a los gobiernos regionales de Piura y Lambayeque en el 2006.

las contradicciones que se experimentan en la contraposición entre beneficios monetarios, temas de desarrollo pero también de gestión comunal y legitimidad de la directiva de la comunidad.

La jurisdicción de la comunidad compete en teoría al conjunto del territorio reivindicado y reclamado como propiedad comunal, que coincide aproximadamente con el de la provincia del mismo nombre. Sin embargo, la “presencia” y control comunal es diferenciado, de acuerdo al territorio y las actividades productivas desarrolladas. La comunidad está conformada principalmente por los sechuranos agricultores, que son quienes participan activamente en las directivas y las dinámicas internas. Son los pobladores de los distritos más agrícolas (Bernal, Rinconada-Llícuar y la Unión) los que tienen más injerencia en la comunidad.

Las zonas agrícolas están en la práctica completamente bajo conducción directa de comuneros usufructuarios, por lo que la comunidad aparece como una institución cuasi gremial a manera de asociación de productores. También están los ganaderos del despoblado/desierto, dedicados a la crianza de ganado menor, la producción de miel y la pequeña extracción de madera, que ocupan grandes extensiones del territorio eriazo de la comunidad, y que participan en las directivas comunales de manera esporádica. En las zonas de desierto existen además empresas comunales de ganaderos (San Cayetano, Señor de los Milagros y otras).<sup>6</sup> Estas están integradas por comuneros criadores de cabras en el despoblado a los que se les concedieron boletas de usufructo comunal como un mecanismo para garantizar y demostrar la ocupación de las tierras eriazas sobre las que no se tenía documentos de propiedad. Finalmente, existe también gran cantidad de población sechurana que se dedica a la pesquería o actividades conexas, que no participa prácticamente en nada de las discusiones de la comunidad; hay además gran cantidad de población sobre todo no sechurana, dedicada a la maricultura, agrupados en 18 asociaciones.

La expresión de la comunidad campesina es su dirigencia y sus múltiples relaciones con agentes diversos para temas de control territorial y límites y eventualmente para algunas acciones de desarrollo. La dirigencia es el locus de la política comunal. Hasta hace muy poco, contaba con un nivel de funcionamiento y organización regular, integrando de alguna manera a pequeños productores de sal, ganaderos y sobre todo agricultores del valle. Para ello, la directiva comunal establece vínculos con los alcaldes de los distritos de su jurisdicción, principalmente con aquellos de los distritos de agricultores, en cambio ha mantenido siempre distancia y tensión con los distritos más orientados a la actividad pesquera.

---

6 Hacia el 2003 se buscó generalizar las asociaciones de ganaderos y conceder más certificados de posesión a empresas comunales para garantizar una mayor ocupación ante el peligro de reversión de las tierras al Estado; muchas de ellas parecen estar actualmente desactivadas, permaneciendo solo las de aquellos que se dedicaban previamente a la vida y la actividad en el despoblado. Algunas de estas empresas fueron beneficiarias de proyectos que buscaban integrarlas (abastecimiento de leche al municipio), tienen también convenios para abastecerse de agua –su principal limitante. Algunos comentarios de ex autoridades señalan que algunos de estos comuneros se creen dueños por estar en el despoblado más de cuatro o más décadas y que establecen sus propios acuerdos con la municipalidad o el gobierno regional. Algunas de estas empresas ocupan terrenos que están concesionados para diversos proyectos extractivos.



Los fosfatos y sales del desierto fueron explotados durante décadas por pequeñas compañías estatales y la propia comunidad. Hacia 1993 se inicia un proceso de privatización y apertura a la inversión que culminaría en el 2005 con la adjudicación de la explotación de fosfatos al consorcio Misky Mayo, filial de la empresa brasileña Vale. Si los fosfatos del subsuelo pertenecen legalmente al Estado, para su explotación es necesario algún tipo de acuerdo con los propietarios del suelo (la comunidad). Por ello, como parte del proceso, se buscó garantizar la “licencia social” estableciéndose acuerdos entre la empresa, el municipio y la comunidad. El acuerdo, llamado “Convenio Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del Proyecto Bayóvar” (2004), estipulaba el pago de tres millones de dólares, regalías (3% del valor de producción), un millón de dólares el primer año y medio millón de dólares anuales durante el tiempo de explotación. Además, permite a la comunidad la extracción de sal y una cantidad de concentrados de roca fosfórica por año.<sup>7</sup>

La titulación (aunque sea parcial) de los terrenos de la comunidad terminó beneficiando a la comunidad, que siendo propietaria del suelo es interlocutor forzoso para cualquier proyecto extractivo sobre su territorio. Para hacerlo efectivo se creó una “Fundación Comunal Sechura” como forma jurídica de representación de la comunidad. Su creación respondía al doble propósito de garantizar la propiedad de la tierra comunal (y favorecer la concesión y acuerdos entre propietarios) y de administrar los fondos del acuerdo con la empresa concesionaria de los fosfatos. Gracias al convenio, la fundación se convierte en uno de los actores con más recursos y capital en la provincia. Ciertamente, la Fundación “pertenece” a la comunidad, pero tiene una directiva separada con 11 miembros, incluyendo entre ellos tres miembros de la directiva comunal, incluido el presidente, y dos externos: un representante de la Universidad Nacional y uno de los municipios; cabe señalar que desde el inicio hubo irregularidades en la nominación de los directivos de la Fundación.

La Fundación acordó invertir el dinero en una serie de proyectos productivos (un centro de capacitación en tejidos, un molino de arroz, una granja avícola y varias iniciativas de apoyo a ganaderos, agricultores y pescadores).<sup>8</sup> Hacia el 2008, era evidente que varios de los proyectos emprendidos por la Fundación no estaban dando los resultados esperados, reportándose problemas en todos los rubros de inversión. De una u otra manera, los proyectos de la Fundación comunal terminaron siendo “saboteados” por los propios comuneros, quienes los utilizaron para beneficiarse de los fondos comunales antes que en la intención de desarrollar actividades productivas.

7 En paralelo, se creó el Fideicomiso Social del Proyecto Bayóvar, de un millón de dólares, para proyectos sociales en beneficio de la provincia de Sechura (Mendoza, Francke y Cruzado 2008). Hacia el 2008 se habían aprobado 15 proyectos (nueve en salud y seis en educación). La administración del Fondo depende de proinversión, la municipalidad provincial, la comunidad campesina y la Minera Misky Mayo.

8 El proyecto con los ganaderos buscaba establecer módulos de producción láctea, que debían vincularse con el programa de vaso de leche de la municipalidad. En pesca se buscó incentivar la crianza de la tilapia, producto con perspectivas de inserción exitosa en mercados; con los agricultores, además del molino, se ensayó una compra corporativa del producto, para paliar los efectos especulativos de los intermediarios.



Además de Misky Mayo, ingresan al territorio comunal una serie de nuevas empresas orientadas a la explotación de recursos no metálicos en la plataforma continental –como *American Potash* y Cementos Pacasmayo– y de hidrocarburos en el continente y en el zócalo continental marino (como *Americas Petrogas* y *Olympic Oil*), todas ellas con concesiones sobre el subsuelo otorgadas por el Estado y buscando negociar con la comunidad de Sechura para obtener licencias de uso del suelo. Sin embargo, la presencia de la actividad

extractiva, que viene generando importantes recursos a la comunidad, ha devenido recientemente tema de discusión y disputa en la provincia.

En las décadas anteriores, cuando se operaba bajo una lógica de economía de enclave y sin mayor conexión e incluso en los años de la empresa regional –que coexistía con la pequeña molienda de sal de la comunidad, la actividad extractiva no generaba mayores disputas. Actualmente, los recursos monetarios que se generan (canon, regalías y otras contribuciones) suponen una serie de retos complejos para los ni la directiva comunal y ni sus procesos de funcionamiento, incluidas las elecciones comunales estaban preparados, generando una crisis interna en la comunidad. Los efectos ambientales de las actividades extractivas vienen generando protestas de sechuranos (comuneros y no comuneros) sea porque afectan sus

**Los efectos ambientales de las actividades extractivas vienen generando protestas de sechuranos (comuneros y no comuneros) sea porque afectan sus actividades habituales o porque colisionan con distintos proyectos de desarrollo (o de futuro) que vienen construyendo.**



actividades habituales o porque colisionan con distintos proyectos de desarrollo (o de futuro) que vienen construyendo.

No se puede conseguir información sobre los recursos monetarios disponibles de la comunidad, pero seguramente se elevan a varios millones de dólares. Han permitido una serie de inversiones en proyectos de desarrollo (todas fracasadas pero con efecto redistribuidor), han permitido la construcción de un local comunal de cuatro pisos y teóricamente deberían haber fortalecido a la comunidad. Sin embargo, la evidencia muestra una realidad muy distinta. La abundancia de recursos ha desencadenado una serie de procesos internos que han generado ingobernabilidad comunal: de un lado (como en otras partes del país), han generado procesos de empadronamiento comunal, por lo que el número de comuneros habitualmente alrededor de 10 mil, ha llegado a duplicarse en la última década. Por otro lado, la abundancia de recursos ha exacerbado la lucha entre facciones, habitual en la política comunal de Sechura (Orellana, 2012), lo que ha generado problemas en los procesos electorales, tanto por acusaciones de fraude, desconocimiento de resultados e incluso por impugnación de los propios comités electorales antes incluso de iniciarse los procesos de elección.

Por ello, la dirección de la comunidad ha sido, por decir lo menos, irregular durante la última década y media.<sup>9</sup> La existencia de una posible duplicidad directiva, planteada por la existencia de la Junta Directiva comunal y la dirigencia de la Fundación, no hace sino complejizar el problema. En general, la crisis electoral de la comunidad puede leerse como una crisis de participación, pero tiene como telón de fondo la disputa por los recursos provenientes de las actividades extractivas.

Si la comunidad en general ha estado estableciendo acuerdos con las empresas, surgen voces discordantes. Los pescadores y maricultores se oponen a la expansión de las empresas por el daño real y supuesto a sus actividades. Desde el 2009, los maricultores de la provincia inician una fuerte oposición a la explotación de gas natural y petróleo en el espacio litoral de Sechura, contra las operaciones de la empresa *Petro Tech*, en tanto que el 2010 pobladores y pescadores del distrito de Vice manifiestan contra la explotación petrolera frente a la caleta y manglares de San Pedro, contra la petrolera *Olympic*. Sucediéndose manifestaciones de protesta y enfrentamientos en las caletas de Puerto Rico y Parachique y en la ciudad de Sechura. En ese contexto, la municipalidad promulga la ordenanza 014-2009, declarando la Bahía de Sechura como a rea de conservación exclusiva para el desarrollo de las actividades productivas de la Pesca y la Maricultura ESCAES (2010).

Si estas protestas provienen de pobladores de Sechura y se trata de una oposición desde fuera de la comunidad, existe también una oposición interna que reclama a las empresas el daño ecológico a las áreas naturales del desierto en zonas como La Niña, el estuario de Virrilá y la laguna de Ñapique. ¿De dónde salen estas voces ecologistas? Dirigentes de las zonas de Bernal y San Cristo particularmente, población que habita en el desierto próximo al valle (zonas de Chutuque, Mala Vida y Pozo Oscuro) empieza a levantar un proyecto de conservación para la creación de la “Zona Reservada Humedales de Ramón, Virrilá y Ñapique”, en coordinación con la Gerencia Regional de Recursos Naturales (SERNAMP) del Gobierno Regional. Estos grupos se constituyen en oposición a los acuerdos entre las empresas con las directivas comunales y a la Fundación comunal, por poner en peligro el patrimonio natural de la comunidad.

## Acerca del gobierno y de la naturaleza de los bienes comunes

El caso de Catacaos muestra algunas de las respuestas posibles a las tensiones y cambios en las lógicas de control de los bienes comunales que se desarrollan por la presión global sobre los recursos, pero también por los cambios en los propios recursos comunes y el sentido que se les da a los mismos, que afectan a la comunidad desde dentro. Ante la presión sobre los recursos, la comunidad busca conservar su rol histórico de reivindicación, defensa

9 En las elecciones del tres de enero del 2010 votaron 9283 comuneros: 7488 por la lista blanca (aprista) de Dante Paiba y 1601 por la lista celeste (de izquierda) de Pedro Tume.

y protección de la tierra, reafirmando y exigiendo la propiedad, disputando los linderos pero también adjudicando tierras en las zonas disputadas como una forma de ejercicio de soberanía sobre el recurso, buscando frenar los intentos de aprovechamiento del mismo recurso por parte de empresas agroindustriales así como de las comunidades vecinas, que le disputan el mismo territorio. La comunidad apuesta en primer lugar por reafirmar las lógicas y prácticas tradicionales de ejercicio del control del recurso tierra (en propiedad) del conjunto del territorio comunal.

La segunda apuesta por el control comunal es inédita: busca una lógica de control territorial, de aprovechamiento y reivindicación de recursos de las tierras del despoblado bajo la forma de determinación compartida de uso y vocación de desarrollo de la tierra, en términos de la reproducción y protección del ecosistema sobre la base del aprovechamiento tradicional del mismo. Para esto ensaya una política de defensa compartida con las demás comunidades del despoblado, constituyendo una asociación multicomunal, que incluye a comunidades que han sido o son adversarias en materia de reivindicación de propiedad, pero que se constituyen en aliadas en un escenario regional y frente al gobierno y a terceros.

Sin embargo, estos ensayos de control comunal, uno “propietario” y el otro “territorial” enfrentan dos retos importantes que limitan fuertemente su ejercicio. De un lado, las tendencias endógenas a la privatización, que reciben impulso de las políticas de titulación de tierras del Estado, que generan corrientes mayoritarias de opinión hacia un incremento de los derechos individuales-familiares sobre la tierra agrícola y también sobre la tierra destinada a vivienda, espacios de propiedad colectiva que empiezan a enajenarse del control comunal y dejan en la práctica de ser bienes comunes. A ellos tenemos que sumarles los terrenos asignados en el despoblado, cuyo destino apunta a un incremento de los derechos individuales sobre los colectivos subvirtiendo su propósito defensivo hacia las lógicas de apropiación individual en vistas de una posterior venta de tierras. Todo el proceso tiene sustento en una revalorización de la tierra como potencial propiedad individual, en desmedro de la propiedad colectiva.

Del otro, está la propia debilidad del gobierno comunal, que enfrenta al interior una exacerbación en la lucha de facciones en particular por la recurrente tensión en los últimos años entre los que propician la titulación individual y los que insisten en la continuidad de la rectoría comunal sobre la tierra, que a más de significar una tensión permanente ha dado lugar incluso a duplicidad de dirigencias con la consecuente pérdida de gobernabilidad. Y a ello se suma la cada vez mayor importancia de los municipios como organizadores y rectores del desarrollo con atribuciones de intervención sobre el territorio de su jurisdicción, que con más capacidad de agencia y presupuesto, pueden llegar a ser más efectivos en el control de la porción de territorio comunal en su jurisdicción, que en la práctica termina convirtiéndose en un bien público.

Por su parte, la comunidad de Sechura permite otras conclusiones complementarias. En primer lugar, el saneamiento legal y la determinación del territorio comunal no contenciosos

como “propiedad” sitúa a la comunidad en otra posición frente a los intereses externos que presionan sobre los recursos del subsuelo. La titulación de su porción de despoblado le asegura a la comunidad una silla en los procesos de negociación sobre la explotación de los recursos, en su condición de propietaria de suelo. Con ello, los ingresos recibidos por derecho de uso del suelo proporcionan un nuevo recurso colectivo, bajo la forma de un flujo de ingresos monetarios, una nueva riqueza que plantea a la comunidad el reto de cómo utilizarlos de manera que el bien colectivo genere a su vez un beneficio colectivo.

Al respecto, los procesos en curso muestran dos tendencias o apuestas sobre dicho uso: desde la Fundación Comunal y algunos sectores de la comunidad, el dinero debería orientarse a la promoción de proyectos que beneficien colectivos de comuneros; en tanto que los propios comuneros integrantes de los proyectos colectivos optan en la práctica por una lógica de reparto y de beneficio individual de la riqueza colectiva. Los otros dos “proyectos” de aprovechamiento de los recursos, uno más colectivo que el otro, tienen a la comunidad (con su aprovechamiento contemporáneo de derechos tradicionales) como obstáculo y adversario. De un lado, los agricultores de fronteras del valle hacia el despoblado, que propician el uso de las zonas de lagunas para aprovechamiento en conservación ven al aprovechamiento por industrias extractivas como una amenaza y a la comunidad como parte del problema. De otro, los pescadores y maricultores temen la amenaza que representa la actividad extractiva y al no ser representados por la comunidad, se apoyan en los municipios para defender sus derechos al uso de los bienes públicos en contraposición a los derechos comunales sobre los derechos del suelo y los del Estado sobre el subsuelo.

En este escenario, la dirigencia comunal enfrenta dos tipos de problemas: la lucha interna de facciones que enfrenta a los grupos que buscan controlar y beneficiarse de la nueva riqueza comunal; con aquellos que optan y tienen otras posiciones sobre el uso debido de los bienes comunes, y que apoyan a proyectos distintos que el asumido por las últimas dirigencias comunales. Las disputas políticas han socavado los mecanismos de gobierno y también la legitimidad de las directivas, afectando la gobernabilidad. Además, las municipalidades se convierten en representantes de buena parte de la población (comuneros y no comuneros) avalando propuestas y proyectos de control territorial de bienes públicos en confrontación con los usos y aprovechamiento comunales.

Una lectura de conjunto de ambos casos autoriza una interpretación general respecto a la problemática de la propiedad de la tierra como bien colectivo, las transformaciones a las que está sujeta la naturaleza de dicho bien en el contexto contemporáneo, los retos que ello impone al gobierno de los bienes comunes y a su gobernanza, así como una serie de consideraciones respecto de los bienes comunes comunales como bienes semi-públicos. Las comunidades indígenas y campesinas se crean construyendo una noción específica de propiedad colectiva con igualdad de derechos, que reafirma un “nosotros” y construye el colectivo que determina y/o condiciona realmente el uso colectivo. La propiedad es reivindicada, reconocida y defendida colectivamente, lo que se traduce muy pronto en procesos de consolidación de

dicha propiedad, que vista como un todo y desde un aprovechamiento fundamentalmente agropecuario, es considerada como la base de un futuro desarrollo colectivo.

Aun cuando la propiedad no estaba completamente consolidada ni reconocida, esta revestía una noción territorial de la misma, sobre la que la comunidad ejerce jurisdicción y determina usos y disfrute actual y futuro. Esta noción y práctica hace de la propiedad-territorio comunal, un bien colectivo gestionado a partir de las instancias de gobierno de la comunidad. En contrapartida, es la gestión de la tierra en común lo que sostiene a la propia comunidad, construida en el propio proceso de consolidación del bien colectivo: garantizar la tierra colectiva se convirtió en la principal función comunal.

Sin embargo, los cambios generados en las últimas décadas transforman la propiedad colectiva de un lado proporcionándole otros sentidos, usos y dimensiones, y del otro, socavando su legitimidad al privilegiar otras formas de propiedad, o de derechos de usufructo individuales y familiares por encima de los derechos colectivos. Cuando la comunidad negocia por los derechos del uso de suelo, valoriza su propiedad en sentidos distintos de los tradicionales, generando con ello un nuevo recurso. La riqueza que genera esta suerte de renta de la tierra, se constituye en un nuevo bien, derivado de ella y en principio de uso colectivo, al igual que los otros recursos que se encontraban a disposición de todos los comuneros en las áreas comunes. Pero al mismo tiempo, este nuevo bien, plantea nuevos problemas de gestión y de administración del recurso para garantizar o facilitar que su aprovechamiento pueda ser también colectivo.

La otra dimensión, que enfatiza el fortalecimiento de los derechos individuales (siempre presentes) hasta el punto de considerarlos por sobre los colectivos, supone en cambio una suerte de debilitamiento y –en el futuro– la eventual disolución de la tierra como bien colectivo. Las demandas por titulación no son sino una forma extrema de un nuevo sentido común que viene imponiéndose, que asigna preeminencia a los derechos familiares en el seno de la comunidad y que se expresa en la práctica en la continua cesión de terrenos tanto para vivienda como para ocupación en zonas de despoblado.

Los cambios en las lógicas de los bienes colectivos afectan las lógicas del gobierno de la propia comunidad, por lo menos en tres dimensiones. En primer lugar, la incapacidad para gestionar y gobernar en el marco de determinantes cambiantes de los bienes colectivos y el sentido de dichos bienes: la comunidad no tiene la suficiente capacidad para lidiar con las demandas de titulación de un lado y la gestión de la riqueza monetaria por el otro. En segundo lugar, una indeterminación del proyecto colectivo y del sentido de lo comunal, perdiéndose los ideales comunes por lo que en las elecciones no solo se disputa quien gestionará los recursos sino que es y qué debe hacer la propia comunidad en el nuevo contexto. Y a ello se suma la presencia de agentes competidores que disputan a la comunidad las determinaciones de la defensa, del uso y del destino del territorio comunal.

Los municipios que gestionan sus propios proyectos de desarrollo sobre el territorio comunal y que representan a sectores de la población (comuneros y no comuneros), pero

también grupos de comuneros que se auto representan, se convierten en competidores frente a la jurisdicción territorial de la comunidad. Con ello, la crisis del gobierno comunal, incapaz de administrar los recursos en los mismos términos que en el pasado, sin capacidad de gestionar los nuevos recursos, abre espacio para la disputa por el control de los recursos en términos de procesos de gobernanza en tensión con otras fuerzas no comunales como las municipalidades, pero también grupos de comuneros en alianzas con otros sectores de la sociedad civil.

Y ello es posible porque en los últimos años estaríamos asistiendo a una serie de relaciones cambiantes y complejas en la tierra en tanto bien colectivo, transitando entre los derechos de propiedad de la tierra y las atribuciones jurisdiccionales territoriales. Si bien ambas dimensiones han estado siempre presentes, en los albores del reconocimiento comunal ambas eran coincidentes y solo ahora empiezan a dissociarse. Cuando se exageran el usufructo y la titulación individuales de la tierra y esta adquiere una serie de nuevas dimensiones de valoración, que no competen exclusivamente a la propiedad y aprovechamiento colectivos, entran en juego una serie de otras dimensiones de las lógicas de desarrollo y disposición de los bienes; y en estas dimensiones, la comunidad no es un actor exclusivo. Es por ello que lo que eran bienes estrictamente comunales en el pasado empiezan a ser disputados, no en tanto, sino en cuanto a las determinaciones de su uso y desarrollo futuro. Y ubicados en el marco de la gobernanza de los recursos, la tierra deja en buena medida de ser exclusivamente un bien colectivo para ser considerada en algunos aspectos como si fuera un bien público, o si se quiere semi público (o en todo caso, híbrido), en lo que respecta a las determinaciones de su gobierno efectivo. Con ello, otras instancias no comunales disputan los recursos comunales con cierto grado de legitimidad.

La tierra, como bien colectivo, se transforma en sus consideraciones físicas, sumándosele una serie de nuevas consideraciones valorativas de acuerdo a los diversos usos que se le da al recurso, pero que también varía en su valoración como bien mismo en términos económicos, convirtiéndose en un activo para la comunidad pero sobre todo para sus comuneros. En este proceso, cambia poco a poco también su sentido y su significado para la propia comunidad. Lamentablemente, en los actuales marcos de transformación, los intentos de las comunidades para adaptarse y reinventarse parecen ser en cambio muy limitados.

**La tierra, como bien colectivo, se transforma en sus consideraciones físicas, sumándosele una serie de nuevas consideraciones valorativas de acuerdo a los diversos usos que se le da al recurso.**



## Bibliografía

- Burneo, Zulema (2007). "Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú". En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, pp. 153-257, Pedro Castillo y otros. Lima: Grupo Allpa.
- Burneo, Zulema, Laureano Del Castillo, Fernando Eguren y Elisa Wiener (2008). *Los derechos de propiedad de la tierra en comunidades campesinas*. Lima: CIES-CEPES.
- Burneo, Zulema (2011). *El proceso de concentración de tierras en el Perú*. Roma: ILC-CISE-PA-CIRAD.
- Burneo, Maria Luisa (2013). "Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso den las comunidades de Colán y Catacaos". *Antropológica PUCP*, No. 31, Vol. XXXI, pp. 15-42.
- Castillo, Marlene (1991). *Tierra y agua en las UCP: Catacaos. Diagnóstico agroecológico de la comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos, Bajo Piura*. Piura: CIPCA-CCSJBC.
- Castillo, Marlene (1992). "Comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos: dificultades y retos en tiempos de crisis". *CIPCA- Informativo Regional de Prensa*, No. 47, junio.
- CEPES-IBC (2016). *Directorio de comunidades campesinas en el Perú*. Lima: CEPES-IBC.
- Cruz, Jacobo (1982). *Catac Ccaos. Origen y evolución histórica de Catacaos*. Piura: CIPCA.
- Cruzado, Edgardo (2001). *La comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos y las repercusiones del Proyecto de titulación patrocinado por el Estado peruano: estrategia, eficacia y condiciones para su sostenibilidad*. Buenos Aires: Programa Regional de Becas CLACSO.
- Cutivalú, Carlos (1977). *El imperialismo y la Reforma Agraria en Piura: el caso de la comunidad campesina San Juan de Catacaos*. Lima: S.E.
- Diez, Alejandro (1992). *Las comunidades indígenas del bajo Piura*. Piura: CIPCA.
- Diez, Alejandro (2003). "Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual" *Debate agrario*. N 36, vol XXXVI, pp 71-88.
- Diez, Alejandro (2006). "Los problemas del poder: política local y gobierno en las reducciones de la costa de Piura, siglo XVII". *Antropológica PUCP*, No. 24, Vol. XXIV, pp. 107-127.
- Diez, Alejandro (2012). "Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos". En *Perú: El Problema Agrario en debate. Sepia XIV* pp. 115-148, Raúl Asencio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz, editores. Lima: SEPIA
- ESCAES (2010). *Sustento técnico de la actividad pesquera en la bahía de Sechura ante la posibilidad de una inversión petrolera*. Lima: ESCAES.
- García Sayán, Diego (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: DESCO.
- Godelier, Maurice (1989). *Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades*. Madrid: Taurus.
- Hunefeldt, Christine y Nelson Altamirano (1989). *Aspectos comunales en el largo plazo. Formulación, destrucción, reconformación de la comunidad*. Cusco: SEPIA.



- Le Roy, Etienne (2011). *La terre de l'autre. Una anthropologie des régimes d'appropriation fonciere*. París: LGDJ - Droit et Société.
- Le Roy, Etienne ed. (2013). *La terre et l'homme. Espaces et ressources convoités entre le local et le global*. París: Karthala.
- Meizen-Dick, Ruth y Rajendra Pradhan (2006). "Pluralismo político y derechos dinámicos de propiedad". *Debate Agrario* No. 39-40, pp. 1- 30.
- Mendoza, Armando, Pedro Francke y Edgardo Cruzado (2008). *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Lima: Cooperación.
- More, Raúl y Enrique Zapata (1978). *Análisis económico social de la comunidad San Juan Bautista de Catacaos*. Lima: UNP.
- Orellana, Susana (2012). "Municipalidad versus comunidad. El caso de Sechura y sus partidos políticos". En *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*, pp. 263-272, Alejandro Diez, editor. Lima: Cisepa PUCP.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2002). "Reformulando los bienes comunes". En *El cuidado de los bienes comunes. Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*, pp 49-77. Richard Chase y Danny Pinedo, editores. Lima: IBC-IEP.
- Perevolotski, Avi (1991). *Sistemas de producción caprina en Piura*. Piura: CIPCA.
- Revesz, Bruno, Susana Aldana Rivera, Laura Hurtado Galván y Jorge Requena (1996). *Piura: región y sociedad. Derrotero bibliográfico*. Cusco: CIPCA-CBC.
- Revesz, Bruno (1992). "Catacaos: una comunidad en la modernidad". *Debate Agrario*, No. 14, junio- septiembre, pp. 74-105.
- Sánchez, Rodrigo (1986). *Organización andina: drama y posibilidad*. Huancayo: IRINEA.
- Testart, Alain (2003). "Propriété et non-propriété de la terre. L'illusion de la propriété collective archaïque". *Études rurales*, No. 165-166, pp. 209-242.