

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO

*Salvador Anta Fonseca,*  
*Arturo V. Arreola Muñoz,*  
*Marco A. González Ortiz*  
*y Jorge Acosta González*  
(COMPILADORES)

ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO:  
UN DEBATE DE LA SOCIEDAD CIVIL HACIA  
LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Instituto Nacional de Ecología  
Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.  
Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.  
Grupo de Estudios Ambientales, A.C.  
Methodus Consultora, S.C.  
Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo, A.C.

D.R. ©Primera edición: septiembre de 2006

Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)  
Periférico sur 5000, col. Insurgentes Cuicuilco  
04530 México, D.F.  
[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.  
Av. Cristóbal Colón 35-B, Barrio El Cerrillo,  
29220 San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.  
Crespo 510-A, Centro,  
68000 Oaxaca, Oaxaca.

Grupo de Estudios Ambientales, A.C.  
Allende 7, Barrio Santa Úrsula Coapa,  
04650 México, D.F.

Methodus Consultora, S.C.  
Crespo 524-D, Centro,  
68000 Oaxaca, Oaxaca.

Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo, A.C.  
Centro Comercial El Parián, local 25, colonia Morelos  
61600 Pátzcuaro, Michoacán.  
[www.raises.org](http://www.raises.org)

COORDINACIÓN EDITORIAL: Raúl Marcó del Pont Lalli  
DISEÑO DE INTERIORES Y TIPOGRAFÍA: Raúl Marcó del Pont Lalli  
DISEÑO DE LA PORTADA: Álvaro Figueroa  
FOTO DE LA PORTADA: Claudio Contreras Koob  
CORRECCIÓN DE ESTILO: Jorge Acosta González

ISBN: 968-817-793-8  
Impreso y hecho en México

# RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y ORDENAMIENTO DE LOS TERRITORIOS COMUNALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Francisco Chapela Mendoza*

## INTRODUCCIÓN

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO surge en la región latinoamericana como una respuesta a la necesidad de racionalizar el uso del suelo y aprovechar adecuadamente los recursos naturales, tras constatarse que no es sostenible un esquema de desarrollo basado en la expansión de las superficies dedicadas a la ganadería, la agricultura y las áreas urbanas. El agotamiento del modelo de “colonización interna” y la necesidad de planificar y regular el manejo de los recursos naturales imponen la búsqueda del orden en las formas de usar tierras y recursos.

Comparados con los del continente europeo, de larga tradición en la planeación, los jóvenes países de América Latina y el Caribe llegaron de manera tardía al tema, después de haber sido el área de colonización más importante del mundo entre los siglos XVI y XIX, cuando la planeación del uso de los recursos no era vista en realidad como indispensable. Incluso durante buena parte del siglo XX regiones enormes, como la Selva Maya, el Darién, la Costa Atlántica de Centro América y la Amazonía fueron fronteras internas de muchos países; cada uno enfrentó a su manera lo que se consideraba el reto de “dominarlas”. Conforme los procesos de colonización interna han perdido fuerza, la planificación del uso del suelo y de los recursos se va haciendo más urgente.

Al plantearse el requerimiento de poner orden surgen varias preguntas. Los agrónomos y los geógrafos desean saber cuáles son los criterios y objetivos del ejercicio de ordenamiento y en función de los intereses de quién deberá

conducirse. Los representantes de cada grupo de interés se preguntan si su propia agenda prevalecerá sobre las restantes y si sus objetivos serán atendidos al momento de asignar usos y reservas. Los políticos tienen la duda de si comprometerse con un plan de uso del suelo y con los proyectos asociados a su aplicación les quitará grados de libertad en la toma de decisiones e incluso se cuestionan si aceptar una planeación de largo plazo es una forma de debilitar el principio de autoridad. Las comunidades indígenas y campesinas se preguntan si su futuro, su visión y su autonomía tendrán cabida en el juego de intereses de terratenientes, madereros, mineros, constructores, especuladores, ambientalistas y políticos.

No es obvia la manera en que se resuelve la necesidad de planear el uso del suelo. Puede recurrirse a enfoques basados en la idea de que el Estado ha de ejercer tutela sobre la sociedad y por lo tanto debe decidir los mejores usos aplicando el mejor conocimiento disponible. En estas visiones hay una “cabeza” que ordena el uso del territorio mientras que los propietarios forman el “cuerpo” que obedece al plan trazado por aquella. De manera alternativa, puede apelarse a la diversidad cultural y a las distintas formas de los gobiernos locales para establecer un orden basado en un mosaico compuesto por fragmentos de áreas ordenadas a partir de diferentes criterios locales. En este enfoque los propietarios forman “células” relativamente autónomas que establecen relaciones funcionales y estructurales con otras adyacentes, constituyen “tejidos” y dan lugar a “organismos”.

Conforme las sociedades latinoamericanas han crecido en tamaño y complejidad, los esquemas autoritarios de toma de decisiones han perdido eficacia, lo que ha obligado a elaborar nuevos arreglos institucionales en los cuales se busca aprovechar las oportunidades de participación social entendiéndolas no como un riesgo para el gobierno central sino como una fuente de consenso y estabilidad. Después de una larga historia de gobiernos militares, durante la segunda mitad del siglo XX la mayoría de los países de la región emprendió cambios institucionales que muchas veces incluyeron reformas constitucionales y hasta la celebración de pactos sociales expresados en nuevas cartas magnas.

Destaca entre estos cambios el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entró en vigor en 1991 (OIT 2006). Los países que lo ratifican adquieren los compromisos de reconocer y mantener la diversidad cultural y de asegurar los derechos de los pueblos indígenas, no como individuos sino

como entidades colectivas, a poseer, manejar y disfrutar de territorios específicos. Aunque no forma parte de las constituciones, el convenio tiene un rango equiparable a una carta magna y es por lo tanto un marco de muy alto nivel para el establecimiento de arreglos institucionales en cada país. Llama la atención que, fuera de las islas Fiji, Noruega, Dinamarca y Holanda, este instrumento internacional ha sido ratificado exclusivamente por naciones de América Latina y el Caribe, lo cual sugiere que es precisamente en esta región donde tienen mayor vigencia los temas de acomodar los intereses colectivos, admitir la diversidad cultural y ejercer sistemas de gobierno descentralizados y plurales.

El Ordenamiento de los Territorios Comunales<sup>1</sup> implica la existencia de mecanismos legales de reconocimiento de los derechos colectivos de propiedad sobre los territorios por ordenar. Tales derechos comprenden, por supuesto, el relativo a la titularidad de las tierras, pero incluyen también los derechos a acceder, usar y disponer de la tierra y los recursos asociados, a aprovechar los productos que se obtengan y a transferir la propiedad a un nuevo dueño. Como veremos, no siempre se reconocen todos estos derechos de propiedad colectiva; por el contrario, lo normal es que solamente se acepten algunos y que, sobre la marcha, las comunidades ejerzan los derechos otorgados y adquieran otros, en un proceso paulatino de apropiación.

La distinción entre derechos individuales, públicos y colectivos es fundamental para el Ordenamiento de los Territorios Comunales, ya que cuantos menos derechos colectivos se reconozcan menores serán las posibilidades de *construir* territorios comunales con recursos extensos, como los forestales, los pesqueros y los hídricos. Más aun, dada la presión demográfica observada sobre todo en las porciones mesoamericana y caribeña de la región, es muy difícil concebir la continuidad de procesos ecológicos básicos (flujos migratorios, ciclos del agua y el carbono, regeneración de la fertilidad de los suelos, equilibrio entre plagas potenciales y sus predadores...) sin la constitución de territorios comunales. Por ende es de gran importancia revisar las opciones regionales para reconocer los derechos colectivos a la autoorganización, a la diversidad cultural y al Ordenamiento de los Territorios Comunales.

En el artículo revisaremos el surgimiento de la cultura de la planeación democrática en América Latina y el Caribe, reflexionaremos sobre el interés colectivo y la relevancia de reconocerlo como diferente a los intereses público y privado, abordaremos algunas opciones constitucionales y concluiremos con unas perspectivas para el Ordenamiento de los Territorios Comunales.

Estas perspectivas se nutren de los antecedentes de la planificación en la región, que han abarcado diferentes conceptos: la inicial planificación regional dio lugar a la preponderancia del urbanismo, antecesor de la planificación económica, la que dio paso a la planificación ambiental y a la ordenación del territorio como política pública (Massiris 2002). La experiencia latinoamericana en el Ordenamiento de los Territorios Comunales abre una veta que complementa las políticas públicas aportando esquemas coherentes de acción colectiva en escala local que pueden conducir a arreglos institucionales favorecedores de una gobernabilidad real en áreas de grandes peculiaridades culturales, poco comunicadas y de difícil acceso, como muchas de los páramos andinos, las sierras de México y las selvas amazónicas y mayas.

## HACIA UNA CULTURA DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Una restricción importante del proceso de planeación de uso del suelo y racionalización del manejo de los recursos naturales, es decir, del proceso de Ordenamiento Territorial, es que se trata de un juego de suma cero. Las hectáreas que se le quitan a un uso más las que se incorporan a otros usos arrojan siempre un cero como resultado. Si se decide dedicar una pieza de terreno al uso urbano se está decidiendo implícitamente la reducción de las tierras destinadas a usos rurales. Así se crea el marco para el eventual surgimiento de conflictos entre usos competitivos del suelo y sus recursos.

Cuando un gobierno decide construir una presa o una carretera para dotar de mejores servicios a ciertas áreas urbanas, está resolviendo también la eliminación de áreas rurales y la disrupción de procesos ecológicos, sociales y económicos. Este proceso de toma de decisiones explícitas –que buscan atender los requerimientos de unos grupos– e implícitas –que afectan los recursos y las vidas de otros grupos– puede incluir la negociación entre los interesados y los afectados en un encuadre transparente de toma y daca, o la imposición vertical de la agenda y los objetivos de los grupos más poderosos en detrimento de los más débiles. Así pues, al igual que en otras áreas de la política, el Ordenamiento Territorial puede ser un ejercicio democrático y formador de consensos para mejorar la convivencia humana o un ejercicio autoritario que naturalmente generará resentimientos, agudizará los disensos y deteriorará las relaciones sociales, quizás hasta desembocar en conflictos con cierto grado de violencia.

Como se muestra en el presente volumen, México está generando ya una cultura o escuela del Ordenamiento de los Territorios Comunales. Ello per-

mite a un número creciente de comunidades rurales establecer un marco de planeación de largo plazo y un entramado de acuerdos, reglas, sanciones y niveles de autoridad que posibilitan armonizar de manera diáfana intereses divergentes y mutuamente excluyentes.

Los ejercicios de Ordenamiento de los Territorios Comunales implican, en primera instancia, tomar distancia y ganar perspectiva ante las urgencias materiales de las familias que conforman una comunidad a fin de atender las demandas futuras de la colectividad. Esto significa que presiones actuales de algunas unidades familiares sobre los recursos, como el aumento de los hatos y la ampliación de las superficies de cultivo en detrimento de las áreas forestales y de vida silvestre, tengan que atemperarse en función de necesidades colectivas de mayor plazo. Es frecuente que los núcleos agrarios que se involucran en estos procesos de planeación cambien la percepción de sus opciones de desarrollo, no porque un técnico o funcionario externo los “concientice” sobre la importancia de la conservación, sino porque sus miembros emprenden la conformación colectiva de una visión de conjunto de su territorio e imaginan un futuro a partir del aprovechamiento de sus recursos.

En segunda instancia, en el curso de la construcción del espacio común también se genera una visión compartida de la situación actual y se ponen los fundamentos para la búsqueda colectiva de un futuro. Una base de entendimiento compartida y una agenda y un lenguaje comunes han sido reconocidos por Vincent Ostrom (1997) como los cimientos elementales para fundar una sociedad democrática. Adicionalmente, conforme unos miembros de la comunidad observan que otros van acatando las reglas dispuestas entre todos, confían cada vez más en el cumplimiento de los acuerdos colectivos. Así se construyen verdaderas instituciones para la gestión del ordenamiento de los territorios de las comunidades, las que no resultan oficinas vacías sino conjuntos de normas que realmente se hacen cumplir (Ostrom 2000).

La construcción de núcleos democráticos de gestión a partir de los procesos de Ordenamiento de los Territorios Comunales entraña para México y otros países latinoamericanos una *revolución silenciosa*, pues conlleva en los hechos el rompimiento con tradiciones autoritarias que se remontan a varios siglos antes de la época colonial. En lugar de que el sacerdote, el cacique, el encomendero, el supremo gobierno o el especialista universitario decidan qué hacer con los territorios de las comunidades rurales, ahora se establece un marco para que esas resoluciones sean el fruto de acuerdos consensuados entre los grupos de interés y para que el resultado de este juego de suma cero

no sea siempre el avasallamiento de las mayorías por parte de una minoría hegemónica.

## EL SURGIMIENTO DEL INTERÉS COLECTIVO

La instauración democrática de instituciones para planificar el uso de los territorios comunales con una perspectiva de largo plazo implica que la colectividad que ha decidido voluntariamente sujetarse a unas autoridades y a un régimen normativo establecidos por ella haga surgir nuevos intereses que no son forzosamente los de los individuos. Regenerar las áreas de bosque degradadas obedece a una necesidad de formar los “almacenes” de recursos forestales del futuro; no se puede explicar como un estricto requerimiento productivo para los comuneros que hoy viven allí. La regeneración emerge como un elemento de interés colectivo que antes no existía.

Pero el interés colectivo no es el interés público. Una comunidad rural debe cubrir requerimientos mínimos para todos los habitantes sin distinciones: de seguridad, para permitir la convivencia; de salud, para dar una esperanza de vida; de otros servicios públicos... En contraste, en cuanto al manejo y aprovechamiento de los bosques, pastos, aguas y tierras comunales, los ejercicios de Ordenamiento de los Territorios Comunales originan reglas que definen quiénes pueden tener acceso a esos recursos, qué restricciones y modalidades deben observarse para asegurar su regeneración y persistencia, y con qué criterios deberán repartirse los beneficios resultantes. A diferencia de lo que sucede con los recursos públicos, los beneficios provenientes de los recursos de uso común se distribuyen atendiendo al esfuerzo invertido por cada miembro de la comunidad; en algunos casos se deriva una parte a atender necesidades de la colectividad e incluso a la provisión de servicios públicos, pero de manera subsidiaria. De este modo surgen los recursos comunes, que sin ser públicos tampoco son de propiedad individual.

El surgimiento de los recursos colectivos plantea un reto a los sistemas legislativos y normativos. La tradición del derecho romano, la fuente de las tramas legales de América Latina y el Caribe, parte de dos supuestos básicos. El primero es que los individuos tienen ciertos derechos elementales, entre ellos el derecho a la vida y a la propiedad, que el Estado ha de defender y asegurar. El Estado también debe servir como árbitro cuando los derechos de varios individuos entran en conflicto, para garantizar precisamente el respeto a los derechos privados. El segundo supuesto es que tiene que protegerse el

interés público, de modo que al Estado le corresponde asegurar que los individuos gocen de seguridad, protección, salud y otros servicios elementales; en consecuencia, muchos dispositivos normativos atienden esta esfera. El reto en tal esquema de derechos públicos y privados está en acomodar los derechos e intereses de las colectividades, las que sin ser individuos tampoco hacen parte del universo de los asuntos públicos. Si los ordenamientos de muchos pequeños territorios comunales y las instituciones de gobierno creadas en ellos no se articulan de manera adecuada, en caso extremo podría llegarse a una situación en la que las “células” de los gobiernos comunales no obedecieran y no fueran funcionales a los “tejidos” y “órganos” del “cuerpo” de una nación (Hobbes 1694).<sup>2</sup>

Es por esta razón que algunas legislaciones latinoamericanas reconocen ciertos derechos colectivos, como a la autoorganización y a la propiedad colectiva. Sin embargo, en la mayoría de las constituciones de la región se conserva la categorización del derecho romano, que únicamente dispone un conjunto de normas para proteger el interés público y otro bloque para garantizar el interés privado. Ello restringe sensiblemente las posibilidades reales de emplear al Ordenamiento de los Territorios Comunales como un instrumento de gestión, pero también plantea las bases de una agenda para la gestión moderna de los recursos de uso común, que está en pleno desarrollo en América Latina y el Caribe.

## EL RECONOCIMIENTO LEGAL DEL INTERÉS COLECTIVO

En México, el reconocimiento de los intereses público, privado y colectivo como entidades diferentes tiene rango constitucional. En efecto, el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución establece que:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a*

*efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. [Énfasis añadido].*

En el inicio del párrafo es evidente la preocupación por el interés público al ponerlo por encima del interés privado. Más adelante se prevé “disponer, en los términos de la ley reglamentaria, *la organización y explotación colectiva* de los ejidos y comunidades”. Este reconocimiento del interés colectivo es reafirmado en la Ley Agraria al precisarse que los núcleos agrarios son sujetos de derecho al tener personalidad jurídica y derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos asociados a ella: en su artículo 7° establece que “El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que *protejan la vida en comunidad*, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes”; en el 9° indica que “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio *y son propietarios de las tierras* que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título” (subrayados nuestros), y para el caso de las comunidades el 99 marca que “Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son: I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra”.

Tal situación jurídica permite que los ejidos y las comunidades de México puedan, con relativa facilidad, ejercer sus derechos a planear a largo plazo, a destinar las áreas que consideren adecuadas a los distintos usos y a desarrollar, por lo tanto, procesos de Ordenamiento de los Territorios Comunales. Este no es el caso en muchos países de América Latina y el Caribe.

En Brasil, la constitución tenía un enfoque paternalista y establecía la responsabilidad del Estado de defender los intereses de las comunidades indígenas; así las sometía al tutelaje del gobierno y les negaba la personalidad jurídica. No fue sino hasta con la nueva constitución de 1988 que a los indígenas se les reconocieron derechos de usufructo sobre sus territorios tradicionales

(artículos 231 y 232). Por otra parte la constitución señala que “la ley castigará cualquier discriminación que atente contra los derechos y libertades fundamentales” (artículo 5º, fracción XLI) y que tal delito es imprescriptible (fracción XLII), lo cual es una garantía para la diversidad cultural. Sin embargo, en el marco de la tradición del derecho romano no hay manera de defender los derechos colectivos de propiedad de las comunidades indígenas, ya que si se ubican en el ámbito del derecho privado las tierras deben titularse a los individuos, con lo que se fragmentarían los territorios tradicionales. Para solucionar este problema las leyes brasileñas dictan que los territorios indígenas demarcados pasan a ser propiedad del Estado;<sup>3</sup> comprenden 12% de la superficie del país, es decir, 103.7 millones de hectáreas (Roldán 2004).

Si bien el reconocimiento de derechos de usufructo puede servir de base a las comunidades para instituir sus propias normas de acceso y uso de los recursos naturales, la falta de derechos de propiedad y la carencia de reconocimiento de su personalidad jurídica colectiva dificultan fuertemente la defensa de su derecho a construir un territorio funcional y en muchos casos las dejan inermes frente a los intereses agroindustriales e industriales. No es entonces sorprendente que la pérdida de áreas forestales en la nación sudamericana se haya acelerado en los años recientes debido a la expansión del cultivo de la soya, de las actividades ganaderas y de las plantaciones de eucalipto y palma aceitera, y que expertos de la Universidad de Minas Gerais estimen que la Amazonía se reducirá de 5.3 a 3.2 millones de kilómetros cuadrados en 2050 (Soares-Filho y cols. 2002).

El mismo esquema legislativo, para el cual lo que no es interés privado debe estar en el dominio público, opera en Costa Rica. En este caso prevalece el concepto de ‘integración cultural’ en lugar del de ‘diversidad cultural’. La constitución declara que la católica es la religión del Estado (artículo 75) y que el español es el idioma oficial (artículo 76), pero no hace siquiera mención de los derechos de las comunidades indígenas, las que se ven obligadas a defenderlos en el marco de ordenamientos legales de rango menor.

No obstante, la ratificación por Brasil y Costa Rica del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT ofrece un instrumento de alto rango para defender los derechos colectivos. En efecto, el convenio determina en su artículo 7º que “1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la me-

dida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. (Énfasis añadido).

Como instrumento jurídico el convenio es muy poderoso, pues a pesar de la tradición del derecho romano establece en un nivel constitucional que las comunidades indígenas pueden desarrollar procesos de ordenamiento de los territorios que les corresponden. También es válido en Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela, aunque su aplicación en la práctica está todavía por verse pues se ha ratificado apenas entre 1990 y 2002 (véase la tabla 1).

Es muy interesante notar que el Convenio 169 de la OIT, propio de un pensamiento contemporáneo, reconoce explícitamente la importancia de los

TABLA 1. FECHA DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO SOBRE PUEBLOS  
INDÍGENAS Y TRIBALES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL  
TRABAJO

País	Fecha de ratificación
Argentina	3 de julio de 2000
Bolivia	11 de diciembre de 1991
Brasil	25 de julio de 2002
Colombia	7 de agosto de 1991
Costa Rica	2 de abril de 1993
Dinamarca	22 de febrero de 1996
República Dominicana	25 de junio de 2002
Ecuador	15 de mayo de 1998
Fiji	3 de marzo de 1998
Guatemala	5 de junio de 1996
Honduras	28 de marzo de 1995
México	5 de septiembre de 1990
Noruega	19 de junio de 1990
Holanda	2 de febrero de 1998
Paraguay	10 de agosto de 1993
Perú	2 de febrero de 1994
República Bolivariana de Venezuela	22 de mayo de 2002

Fuente: OIT 2006.

derechos colectivos de propiedad. En su artículo 13.1 ordena que “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, *y en particular los aspectos colectivos de esa relación*”. (Énfasis añadido). Y en el 14.1 asienta: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

El Ordenamiento de los Territorios Comunales requiere del reconocimiento de los derechos colectivos y emerge, en parte, ante la necesidad de mejorar los acuerdos sociales y lograr una gobernabilidad basada en consensos. Al aceptar los derechos colectivos además de los privados y los públicos se aparta de la tradición del derecho romano. La constitución colombiana abre una vía muy importante al reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva y al Ordenamiento de los Territorios Comunales, no sólo para los indígenas sino para cualquier forma de organización social, pues en su artículo 58 señala que “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” y en el 63 que “Los bienes de uso público, los parques naturales, *las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo*, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. En el artículo 286 precisa que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios *y los territorios indígenas*” (subrayados nuestros), lo cual implica, según el 287, los derechos a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. En la constitución de Colombia existe, no obstante, una tensión no resuelta entre las facultades del gobierno nacional y las de las comunidades locales para el ordenamiento del territorio, pues el artículo 288 plantea que

“la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

La carta magna colombiana es interesante también porque además de los derechos de propiedad colectivos incluye un mecanismo local de resolución de controversias: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional” (artículo 246). Asimismo establece en su artículo 7° que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; por lo tanto (artículo 10°) “El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”.

De modo semejante, Bolivia se asume en su constitución como república multiétnica y pluricultural. En el artículo 7° establece como un derecho fundamental “la propiedad privada, individual o colectiva, siempre que cumpla una función social” (subrayado nuestro) y en el 8° fija la obligación ciudadana de “resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad”. La propiedad colectiva de los pueblos indígenas se admite de manera explícita en el artículo 171:

- I. *Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.*
- II. *El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.*
- III. *Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.*

Este marco constitucional ha permitido que en Bolivia se tengan delimitados y reconocidos territorios indígenas en 5.4 millones de hectáreas (Roldán 2004).

## PERSPECTIVAS PARA EL ORDENAMIENTO DE LOS TERRITORIOS COMUNALES

En México, la constitución de 1917 incorporó en su artículo 27 los derechos de propiedad colectiva y la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas. Aun con las reformas de 1992, ese artículo establece que “VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

El marco constitucional mexicano ha permitido el reconocimiento de derechos de propiedad a favor de 29,971 ejidos y comunidades que abarcan 103,286,659 ha, 51% del territorio terrestre nacional (INEGI 1991). Esto explica en buena medida la relativa facilidad con que se ha expandido en el país el Ordenamiento de los Territorios Comunales como herramienta de toma colectiva de decisiones y de elaboración de instrumentos –o *artefactos*, como conceptualiza Vincent Ostrom (1980)– para la gestión de los recursos de uso común.

Como lo ilustran los casos de Brasil y Costa Rica, las normas constitucionales pueden restringir notablemente las posibilidades de la gestión colectiva de los territorios y los recursos naturales de uso común. La ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de trece países de América Latina y el Caribe da un asidero legal para tal gestión; está pendiente en Belice, Chile, Cuba, El Salvador, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Surinam y Uruguay.

Ha de tomarse en cuenta que el marco constitucional solamente favorece, no determina, la realización del Ordenamiento de los Territorios Comunales. En Guatemala, por ejemplo, pobladores del departamento del Petén, organizados en cooperativas y otras figuras jurídicas colectivas, han logrado que el gobierno les dé la concesión del aprovechamiento maderable y no maderable de las selvas limítrofes con Chiapas y Tabasco, lo que ha permitido efectuar un Ordenamiento Comunal del Territorio. Si bien ese arreglo está lejos de constituir una titulación de tierras a favor de las comunidades rurales de origen maya del Petén, sí les otorga ciertos derechos colectivos de propiedad, como el

de acceso a los bosques, el de usufructo y el de disfrute de los beneficios derivados del aprovechamiento forestal.

De manera inversa, el reconocimiento de derechos colectivos de propiedad y de la personalidad jurídica de los núcleos agrarios en más de la mitad de las tierras de México no significa por sí mismo que las comunidades ejerzan de hecho su capacidad de gestión colectiva, tengan planes de uso del suelo a largo plazo o dispongan de normas explícitas para el acceso, uso y manejo de los recursos naturales en sus territorios.

El gobierno real de territorios comunales debe construirse y ejercerse día a día, para mantenerlo como un mecanismo efectivo de gestión. Contra las tendencias del “globalismo salvaje”, en el panorama latinoamericano surgen esquemas diversificados de Ordenamiento de los Territorios Comunales; los Estados modernos empiezan a incorporarlos como instrumentos de gobernabilidad de las sociedades de la región, que se perfilan como complejas y diversas.

## NOTAS

- 1 En la presente discusión nos referimos a las áreas tradicionales de uso común como ‘territorios comunales’ independientemente de su estatus agrario o histórico. Este concepto es amplio y no implica una restricción jurídica o cultural. Una comunidad indígena que mantiene sus formas tradicionales de uso de los recursos establece sus territorios comunales como las áreas de las que obtiene de manera colectiva los bienes básicos que requiere, excluyendo a otros usuarios. De manera semejante, un grupo afroamericano o uno de colonos define mediante acuerdos consuetudinarios o instrumentos jurídicos las áreas colectivas de aprovechamiento de recursos que constituyen sus territorios comunales.
- 2 En efecto, uno de los teóricos más importante de los Estados autoritarios, Thomas Hobbes, en su clásico *Leviatán* compara al Estado con un organismo humano de manera que distintos sectores sociales cumplen el papel de pies, brazos, cabeza, sistema circulatorio, etcétera. En esta visión las formas locales de organización, que obedecen a reglas definidas no por la “cabeza” del Estado sino en las localidades y que son capaces de reproducirse, quizás se hubieran clasificado como “tumores cancerosos”.
- 3 El artículo 20, fracción XI, de la Constitución de Brasil establece: “Son bienes de la Unión [...] las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Estados Unidos Mexicanos, 2005, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 30 de noviembre de 2005.
- Hobbes, Thomas, 1694 (2004), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1991, *VII Censo Ejidal*. México, INEGI.
- Massiris Cabeza, Ángel, 2002, "Ordenación del Territorio en América Latina". Barcelona, Universidad de Barcelona, *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. 6, no. 125.
- OIT, 2006, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra, OIT.
- Ostrom, Elinor, 2000, "Diseños complejos para manejos complejos". México, *Gaceta Ecológica*, no. 54, pp. 43-58.
- Ostrom, Vincent, 1980, "Artisanship and artifact". *Public Administration Review*, vol. 40, no. 4, pp. 309-317.
- , 1997, *The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: a response to Tocqueville's challenge*. University of Michigan Press.
- República de Bolivia, 2005, Constitución de 1967 con reformas introducidas por la Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994, texto concordado de 1995 sancionado por Ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995, reformas introducidas por Ley N° 2410 del 8 de agosto de 2002, reformas introducidas por Ley N° 2631 del 20 de febrero de 2004, y reformas introducidas por Ley N° 3089 del 6 de julio de 2005.
- República de Colombia, 2006, Constitución política de la República de Colombia de 1991. Incluye las reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005; actualizada hasta el Decreto 2576 del 27 de Julio de 2005.
- República de Costa Rica, 1949, Constitución Política.
- Republica Federativa do Brasil, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil.
- Roldán Ortiga, R., 2004, *Models for recognizing indigenous land rights in Latin America*. Washington, The World Bank Environment Department, Biodiversity Series, Paper No. 99.
- Secretaría de la Reforma Agraria, 1993, Ley Agraria. México, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada, 9 de julio.
- Soares-Filho, B., S.G.C. Cerqueira y Pennachin, 2002, "DINAMICA. A stochastic cellular automata model designed to simulate the landscape dynamics in an Amazonian colonization frontier". *Ecological Modelling*, vol. 154, no. 3, pp. 217-235.