

## Derechos colectivos sobre la tierra: Un activo esencial para la sostenibilidad de las comunidades pastoriles y el medio ambiente en el Altiplano Andino

Los regímenes de tenencias de tierra comunales o de condominio hacen posible la reproducción de modelos de producción pastoril sostenibles; por ello, las políticas públicas deben ser reorientadas para permitir a las familias pastoras el acceso a derechos colectivos sobre la tierra

Gerardo Damonte, Manuel Glave y Sandra Rodríguez

### 1) Las políticas que fomentan la tenencia individual de tierras han probado ser un fracaso en dichas comunidades

El pastoreo es una forma extensiva de producción de ganado que constituye el principal sistema de producción encontrado en territorios de pastizales, sosteniendo los medios de vida de un estimado de 500 millones de personas a nivel global (WISP 2014). En Perú en particular, el pastoreo es el principal sistema de producción del Altiplano rural, dada su óptima adaptación a la alta incertidumbre y variabilidad medioambiental del ecosistema de pradera.

Sin embargo, miopes a las sutiles dinámicas de esta interacción, las políticas de desarrollo a nivel mundial, dirigidas hacia las sociedades pastoras, han sido convencionalmente diseñadas partiendo de la percepción de éstas como arcaicas, improductivas y destructivas en términos medioambientales. Los gobiernos han impulsado iniciativas de uso más intensivo de la tierra, entre las cuales está el alentar la tenencia individual de tierras que alguna vez fueron de uso comunal. Estas políticas no sólo no han logrado los resultados esperados sino que

han contribuido a crear crecientes obstáculos para la subsistencia de los pastores alrededor del mundo. En Perú, la individualización de territorios pastoriles en lugares como la provincia de Caylloma en Arequipa ha llevado a pobres resultados tanto en términos medioambientales como sociales.

Teniendo esto en consideración, hemos analizado la relación entre los regímenes de tenencia de tierra y la sostenibilidad de los sistemas de producción de comunidades pastoriles. Mediante un estudio comparativo que analiza específicamente el pastoralismo en el Altiplano Andino y la Sabana Oriental Africana, estimamos cómo los diferentes regímenes de tenencia de tierras varían positiva o negativamente, el rendimiento de aquellas estrategias de producción que resultan clave para la sostenibilidad del pastoralismo. Como es de predecir, la tenencia colectiva de la tierra, de hecho, favorece la sostenibilidad de los sistemas de producción pastoril mientras que su individualización la socava.

### 2) Regímenes de tenencia de tierra pastoriles: Comparando Perú y Kenia

Los regímenes de tenencia de tierra son configuraciones institucionales compues-

tas por un conjunto de reglas y procedimientos que definen y atribuyen derechos —de acceso, usufructo, manejo, exclusión y alienación— sobre la tierra. Estos distintos tipos de derecho pueden ser otorgados ya sea a individuos, familias o comunidades. En el presente estudio, hemos caracterizado a los regímenes de tenencia de tierras en función a la combinación de estos tipos de derecho y sus portadores. Como resultado, hemos logrado identificar cinco diferentes tipos de regímenes de tenencia que pueden ser más catalogados de maneras más general como colectivos o individuales.

Bajo los regímenes colectivos, todos o buena parte de los derechos sobre la tierra son sostenidos por colectivos, trate-se de familias extendidas o comunidades. Así, estos regímenes pueden presentar un mayor o menor grado de “colectividad” dependiendo de cuantos derechos le hayan sido asignados a este conglomerado de familias y comunidades. Por otro lado, hablamos de regímenes individuales de tenencia cuando todos los derechos son sostenidos por un solo individuo o por una familia nuclear (como unidad doméstica).

Un rasgo común entre las sociedades pastoriles tradicionales alrededor del mundo es que tienden a tratar sus territorios como un bien común al cual se accede de manera comunitaria. Este es también el caso de las comunidades pastoriles de Perú y Kenia. A pesar de las diferencias en términos de condiciones medioambientales y el tipo de animales criados, los regímenes colectivos se han mantenido históricamente como las formas más preponderantes de tenencia de tierra alrededor del mundo. Sin embargo, en las últimas décadas, los gobiernos de los países antes mencionados han tratado de promover los regímenes individuales como parte de una receta fija para fomentar el desarrollo. De allí que se vea la coexistencia de regímenes colectivos e individuales de tenencia de tierra y que por ello, se nos permita hacer comparaciones.

### 3) Los regímenes colectivos de tenencia proporcionan la base institucional necesaria para sistemas de producción más sostenibles

El pastoreo es un sistema de producción extensivo que se ha adaptado para el uso eficiente de los pastizales, proporcionando un amplio rango de valores económicos y medioambientales a partir de recursos limitados y variables. Para este fin, las sociedades pastoriles han desarrollado una forma de **manejo oportunista** que les ha permitido adaptarse a la constante fluctuación en la disponibilidad de forraje. De esta manera, las familias de pastores han podido beneficiarse de un sistema que maximiza la producción sin perjudicar el medio ambiente. Tanto la literatura especializada como nuestros casos de estudio muestran que, si bien otros usos de los

territorios pastoriles, tales como la crianza intensiva de ganado o la minería, podrían ser más rentables en el corto plazo, estos resultan definitivamente más destructivos para el ecosistema en el largo plazo.

Este manejo oportunista requiere de la puesta en práctica de **estrategias de rastreo**, las cuales implican el alineamiento entre el alimento que se encuentra disponible con la cantidad de animales, dada una determinada área y en un periodo de tiempo específico. Las estrategias de rastreo proporcionan la base para la sostenibilidad de las formas tradicionales de producción pastoril. Pero para poder desplegar tales estrategias, las sociedades pastoriles necesitan primero, organizarse para garantizar institucionalmente, el acceso físico y político a una amplia variedad de recursos, ya sea para los miembros de una familia o de una comunidad. Por otro lado, los derechos de tenencia son el eje central de esta estructura institucional ya que éstos definen los modos de acceso sobre el mayor activo del pastoralismo: los pastizales.

Más aún, la evidencia muestra que los regímenes colectivos de tenencia están **institucionalmente mejor dotados para habilitar las condiciones que permiten el despliegue de las estrategias de rastreo**. Los regímenes colectivos buscan garantizar el acceso a la **base material** necesaria para su reproducción al abrir una vía libre (i) a la mínima área de terreno necesario para un uso extensivo y (ii) a la variedad de recursos que están desigualmente distribuidos en el territorio, mientras al mismo tiempo, (iii) evitan la concentración de recursos clave, como los bofedales, en pocas manos. Una

vez que esta base material es garantizada, los pastores del Altiplano son capaces de ejecutar **tres estrategias de rastreo** que permiten el manejo oportunista de recursos:

a) **La movilidad de los rebaños siguen la disponibilidad de forraje dentro de un sistema de mosaico de pastoreo**, el cual consiste en la combinación, por un lado, de porciones pastoreadas intensivamente con otras subutilizadas, y por otro, de un uso intensivo temporal seguido por un largo periodo de nulo o poco pastoreo. En el Altiplano, el acceso a pastos extensivos y variados permite que las familias pastoras sean capaces de mudar sus rebaños de acuerdo a la disponibilidad estacional de alimento mientras ejecutan un sistema de mosaico de pastoreo. Esta es una práctica común tanto en condominios familiares como en comunidades de Caylloma. Allí donde predominen los regímenes individuales de tenencia, la movilidad de los rebaños se verá limitada como resultado de la fragmentación de la tierra.

b) **La adopción de estrategias de mejoramiento de ganado enfatizan su adaptación medioambiental antes que su utilidad comercial; por consiguiente, habrá que diversificar la composición del ganado**. Al garantizar el acceso a un conjunto variado de recursos, los regímenes colectivos de tenencia otorgan a las familias pastoras de Caylloma la oportunidad de diversificar su rebaño, ya que satisfacen las distintas preferencias de pastos de las diferentes especies y razas de ganado. Además, al

# Análisis & Propuestas

permitir la maximización del uso de recursos heterogéneos, la diversificación del ganado funciona a su vez como una estrategia de diversificación de riesgos. Existen dos razas principales de alpaca que coexisten en Caylloma: si bien se puede decir que la más productiva es la *suri*, en tanto su fibra consigue un mayor precio en el mercado, la más popular es la tipo *huancaya* porque tolera de mejor manera la variabilidad de temperaturas del Altiplano.

c) **Una división del rebaño acorde a la especie, raza, sexo y edad de los animales para un mejor manejo genético.** En el Altiplano, los criadores que producen dentro de regímenes colectivos de tenencia se organizan para dividir el trabajo de cuidado de los distintos rebaños. En Caylloma, los rebaños son normalmente divididos en tres —alpacas hembra y sus crías, alpacas machos y finalmente, llamas— como un medio para ganar control sobre la reproducción. Bajo los regímenes de tenencia individual esta estrategia se ve limitada debido a restricciones de espacio y mano de obra en el Antiplano Andino. Esta situación también puede ser observada en la Sabana Oriental Africana.

En este estudio comparativo encontramos que la relación entre sistemas de producción de base colectiva y la habilidad para desarrollar estrategias de rastreo para una producción pastoril sostenible, está presente en ambas regiones a pesar de sus amplias diferencias, como se muestra en la siguiente tabla:

Regímenes de tenencia de tierras y estrategias de producción sostenible

Regímenes de tenencia	Estrategias productivas sostenibles			
	Movilidad y sistema mosaico de pastoreo	Diversificación de rebaños	Separación de rebaños	Manejo del tamaño del rebaño
Colectivo	<b>Apoyado</b> Kenia: Practicado en tierras comunales	<b>Apoyado</b> Kenia: Crecientemente practicado y los pastores hacen esfuerzos para mejorar las razas	<b>Apoyado</b> Kenia: Practicado en tierras comunales	<b>Impulsado</b> Kenia: Impulsado, pero no practicado
	Perú: Practicado en tierras comunales	Perú: Ampliamente practicado	Perú: Practicado en tierras comunales	Perú: Impulsado, pero no practicado
Individual	<b>Inhibido</b> Kenia: No es apoyado	<b>Apoyado</b> Kenia: Impuesto dado las restricciones de tierra y pastos	<b>Restringido</b> Kenia: Impuesto por la intensificación	<b>Impuesto</b> Kenia: Impuesto dada la restricción de pastos
	Perú: No es apoyado	Perú: Restringido	Perú: Restringido	Perú: Restringido

Nuestro estudio comparativo muestra que existe una clara interrelación entre los regímenes de tenencia de tierras y la sostenibilidad de estrategias productivas a lo largo de las regiones, fuera de las diferencias sociales, culturales y económicas. Bajo regímenes colectivos de tenencia de tierra, las comunidades de pastores han desarrollado estrategias que les permiten maximizar su producción y, al mismo tiempo, conservar sus ecosistemas. Sin embargo, estas mismas

estrategias no pueden ser sostenidas dentro de regímenes de base individual. Así, los cambios en los regímenes de tenencia de tierras desencadenan cambios en las prácticas productivas y viceversa. En nuestros casos de estudio, los cambios de régimen de tenencia de tierra de una base colectiva a una individual han inhibido o restringido algunas o todas las estrategias productivas, amenazando de este modo la sostenibilidad del pastoralismo en ambas regiones.

## Recomendaciones de política

Como ha sido mencionado, las políticas promovidas durante las dos últimas décadas han impulsado la individualización y privatización de la tierra, amenazando así las instituciones locales tradicionales que son la base de prácticas sostenibles en territorios pastoriles. Por consiguiente, recomendamos que **las políticas públicas deben ser reorientadas para ayudar a las comunidades de pastores a mantener regímenes colectivos de tenencia de tierra**. En particular, aconsejamos que sean implementadas políticas orientadas a reforzar los mecanismos de gobernanza comunal que hacen posible el manejo efectivo de los territorios y el fomento acciones colectivas entre los pastores. Para ello, recomendamos específicamente:

- **Reforzar las instituciones tradicionales locales para el manejo y gobernanza de la tierra mediante el reconocimiento de los derechos colectivos de acceso.** En el Altiplano, esto significa el reconocimiento y la regulación formal del Condominio y otras formas de tenencia de tierra de base colectiva. Debemos promover una discusión más a fondo de cómo reconocer los derechos colectivos consuetudinarios en la región.
- **Estimular la formación de asociaciones pequeñas y medianas de pastores para aumentar el acceso a una base más extensa y diversa de pastizales.** Esta medida contribuiría a un manejo más sostenible del recurso, lo cual devendrá en mayores ingresos. En Perú, el Ministerio de Agricultura está proveyendo préstamos a familias pastoras siempre y cuando éstas tengan suficientes recursos —tierras, agua y mano de obra— como para desarrollar negocios a partir, por ejemplo, de la producción de fibra de alpaca. Este apoyo estatal podría ser expandido a familias de pastores con menor acceso a recursos si se promueve su asociación.
- **Promover la continuidad de prácticas locales de manejo sostenible tales como el rastreo de recursos en las familias pastoras por medio de programas que resalten y recompensen tales prácticas.** En Perú, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura están promoviendo prácticas sostenibles de producción en el contexto de cambio climático por medio de nuevos programas como Haku Wiñay para productores campesinos. Aquellas prácticas productivas sostenibles de las comunidades pastoras en ecosistemas áridos y semi-áridos podrían ser, a su vez, incorporadas en programas similares.

Este documento se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Gerardo Damonte, Timothy Njagi, Lilian Kirimi, Manuel Glave y Sandra Rodríguez, «Land Tenure and the Sustainability of Pastoral Productive Systems: A Comparative Analysis of the Andean Altiplano and the East African Savannah», publicado como Artículo de Evidencia Comparada de la serie Research Papers de Evidence and Lessons from Latin America (ELLA). Disponible en: <http://bit.ly/ELLALandtenurecompanalysis>

**Análisis & Propuestas** explora temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea recomendaciones de políticas públicas.

Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se llevó a cabo con ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.