

Gobernanza colectiva: una comparación entre la propiedad colectiva de la tierra en Europa y Sudamérica



# Créditos

## **EXPLORACIONES N° 68**

**Autoría:** Samuele Andreoni

**Edición, diseño y diagramación:**  
IPDRS

### **Contáctanos**



[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)



[/IPDRS](https://www.facebook.com/IPDRS)



[/sudamerica\\_rural](https://www.instagram.com/sudamerica_rural)



[@IPDRS](https://twitter.com/IPDRS)



[Sudamérica Rural IPDRS](https://www.youtube.com/SudamericaRuralIPDRS)

La Paz, Julio de 2024

# Índice

<b>1. ¿Una definición para la gobernanza colectiva de la tierra? .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Propiedades colectivas en Sudamérica. Jurisdicciones y estado actual .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Propiedades colectivas en Italia. Jurisdicción y estado actual.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Comparaciones jurídicas y políticas sobre la gobernanza colectiva entre Europa y Sudamérica .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>18</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>21</b>

# Gobernanza colectiva: una comparación entre la propiedad colectiva de la tierra en Europa y Sudamérica

Samuele Andreoni

¿Qué es la propiedad colectiva de la tierra? Cuando hablamos de propiedades colectivas, tierras comunitarias y bienes comunes desde una mirada internacional siempre nos encontramos con el mismo problema definitorio. ¿De qué estamos hablando? De manera muy general, podemos decir que las propiedades colectivas son una forma de gobernanza de la tierra y del territorio que nace antes de la creación de los Estados modernos, y que se caracteriza por su carácter colectivo, solidario y en perspectiva a la conservación de los recursos naturales. Esto desde un punto de vista puramente técnico y de las necesidades económico-alimentarias de los pueblos .

Siempre más la propiedad colectiva es definida como una tradición desactualizada y disfuncional. Desde las experiencias indígenas y colectivas a lo largo del mundo, y desde mucha de la literatura actual sobre lo colectivo, este tipo de gobernanza se destaca más bien como una oportunidad de bajar desigualdades y restablecer equilibrios entre el humano y la naturaleza.

La dificultad que tenemos como investigadores y juristas en clasificar y definir qué es la propiedad colectiva tiene que ver con estar caracterizada por ser fluida y dinámica, variable y ajustable, dependiendo de las necesidades de cada comunidad, grupo social o asociación de sujetos que plantea la colectividad.

Lo que nos interesa en este artículo, en particular, son las diferencias que se encuentran entre las diferentes formas de propiedad colectiva. Los bienes comunes europeos, por su historia económico-jurídica, se han desarrollado y transformado de manera muy diferente respecto a la gestión de estos bienes en el resto del mundo. El enfoque de este artículo será de analizar las similitudes entre el sistema jurídico de las propiedades colectivas en Italia, como un ejemplo de gestión europea y la jurisprudencia sudamericana, en particular la de Bolivia.

I.

¿Una definición para la gobernanza colectiva de la tierra?

Análisis sobre aspectos de las propiedades colectivas

Existe una tendencia a nivel global, a modificar el sentido de la gobernanza colectiva bajo el meca-

nismo puro de la posesión de la tierra. Por ello, la gobernanza colectiva va perdiendo sus elementos sociales, ambientales y culturales en transformación, respecto a la problemática central de la defensa de lo colectivo, hacia el concepto de mercancía e ingresando en el mercado de tierras.

Para salir de esta mitificación y encuadrar definitivamente la gobernanza de la tierra colectiva podemos decir que “es un mecanismo de asignación de derechos sobre el acceso, ocupación de los recursos que contribuye a reducir las desigualdades” (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 11). La palabra gobernanza nos ayuda aquí para asumir lo colectivo como un “mecanismo de asignación de derechos sobre el acceso” a la tierra más que una posesión. Diferentemente de la posesión, que implica una individualidad de derechos de gestión y la posibilidad del cambio de propiedad de derechos, la gobernanza colectiva implica un trabajo comunitario y no individual para encontrar el mejor método de gestión de las tierras. Se trata, entonces, utilizando las palabras de Elinor Ostrom, de definir la gestión colectiva de la tierra como un proceso. En sus palabras “Organizarse es un proceso; la organización es el resultado del proceso” (Ostrom, 2015 p. 65).

Esta definición es útil para comprender la gobernanza colectiva como un sistema flexible y dinámico. Por ello, un proceso y no algo fijo y definido como una institución/organización. Contrariamente a los sistemas capitalistas clásicos, que privilegian formas fijas y burocratizadas. En los sistemas neoliberales la flexibilidad es un elemento principal del funcionamiento de la economía. Sin embargo, esta flexibilidad es dictada por el mercado y por la capacidad de producir valor. Los actores del mercado (trabajadores, mercancías, burocracia) deben seguir su movimiento para poder encajar en su supuesta “flexibilidad”. Por el contrario, en el caso de lo colectivo, la flexibilidad se expresa como proceso decisional dinámico que tiene como objetivo eliminar la burocracia y los gastos que conlleva, y poner al centro de la organización productiva de lo común, los usuarios –las y los trabajadores–, y los bienes naturales –las mercancías–.

Por ello, siendo la gobernanza colectiva un mecanismo de gestión es importante evidenciar que lo colectivo no implica una posesión o un derecho de propiedad, que solo incluye las propiedades colectivas puras, sino la manera de coordinar solidariamente un conjunto de tierras colectivas, privadas o mixtas, para que los recursos de la comunidad puedan ser explotados al mejor rendimiento (para sus necesidades) y al menor costo (en términos de trabajo, burocracias y explotación natural) posibles.

Siguiendo este perfil, Ostrom propone, desde su punto de vista técnico, que la propiedad colectiva puede funcionar como zona tampón entre las propiedades privadas y públicas. En la mayoría de los casos analizados por la autora, a nivel global, lo colectivo es el resultado del conjunto de tierras colectivas puras, de tierras individuales o de forma mixta. “La combinación de derechos colectivos y familiares”, afirman Bazoberry y Bautista “es una condición para el ejercicio de la propiedad colectiva sobre la tierra” (2021, p.41). Entonces, otro elemento a añadir, en nuestra definición, es que las propiedades colectivas a lo largo del mundo cubren el rol de intermediario entre diferentes formas de propiedad.

Otro elemento fundamental para comprender la gobernanza colectiva de la tierra es que representa un sistema económico-social “más sustentable” y que logra oponer una “resistencia a la actividad extractiva” respecto a los sistemas totalmente privados y productivistas (Bautista & Bazoberry, 2021 pp. 18 y 20). Aunque el tema de la sostenibilidad y de la percepción del medio ambiente como

elemento a salvaguardar no se puede afirmar para todos los casos, según Ostrom (2015), sobre todo en el mundo globalizado contemporáneo, la atención por la sostenibilidad y el equilibrio con la naturaleza es algo implícito dentro los sistemas colectivos. La producción colectiva requiere que los recursos naturales sean protegidos para que puedan dar de que sustentarse a los usuarios y sus futuras generaciones, y la acción humana no debe causar cambios climáticos y naturales que puedan poner en riesgo la vida humana y no humana. Esto se da porque la gobernanza colectiva es extremadamente localizada en el lugar de vida de los mismos beneficiarios y gestores de los recursos naturales. Por lo contrario, los sistemas extractivistas se concentran en la producción y explotación de, específicos y requeridos, recursos naturales que disfrutan otros individuos (y mercados) a nivel global, perdiendo el elemento de la salud de la tierra y los territorios.

El tema del equilibrio con la naturaleza depende tanto de la necesidad de cuidar los recursos para fines productivos, como de la importancia de la Madre Tierra, según las cosmovisiones de los pueblos indígenas, que ocupan gran parte de las tierras colectivas a lo largo del mundo. Según la Corte Internacional de Derechos Humanos “La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no solo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino, además, porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural” (Corte IDH, Sentencia de 17 de junio de 2005: párr. 135, en Bazoberry et al., 2023, p. 194).

Comentando el caso de Bolivia, Luján y Gonzáles evidencian que “La AIOC [Autonomía Indígena Originaria Campesina] se basa en la cosmovisión indígena - sustentada en el caso de los pueblos andinos en la dualidad entre hombre y mujer –, los recursos naturales, la espiritualidad y la comunidad como componentes fundamentales para el desarrollo integral y sostenible de las comunidades” (Bazoberry et al., 2023, p. 175).

En el caso de las comunidades originarias, tanto en Sudamérica cuanto en otras latitudes (también en occidente, aunque cueste afirmarlo a muchos autores y autoras) el tema de la identidad y de la relación ancestral entre el humano y la Madre Tierra, los animales y lo natural es un elemento imprescindible en la comprensión del territorio y de su gobernanza. Nos ayuda abarcar la diferencia semiológica entre tierra y territorio: mientras que la tierra representa el espacio físico y geográfico donde se actúan los derechos de propiedad (privada o colectiva), el territorio es el espacio socio-ambiental de reproducción o manifestación de la vida cultural asociada a los que lo habitan.

Como subraya Sauma, siempre comentando el caso de Bolivia:

En la conceptualización de tierra y de territorio existe un elemento subjetivo fundamental: “el nexo que mantienen los pueblos indígenas con su territorio” (Ramírez, 2017: 13). Dicho nexo explica por qué la demanda de los indígenas por su territorio tiene componentes de carácter material relacionados con los espacios físicos reivindicados y con los recursos que hay en ellos, así como con elementos inmateriales de carácter político, ancestral, espiritual y simbólico [...] La suma de ambos componentes [ndr. Tierra y Territorio] ha dado lugar al concepto de territorialidad, cuyas dos dimensiones son: el espacio, que se formula en la demanda por el uso, el goce y el manejo de los recursos naturales, y tanto el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural, gracias a los cuales se asegura la reproducción y la continuidad material y cultural de los pueblos indígenas, como el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad de los pueblos indígenas (Sauma en Bazoberry et al., 2023, p. 194)

Otro elemento fundamental es el tema de los costos económicos de gestión y de control de los recursos naturales. Mientras los costos de los sistemas privados son muy altos (administración, control de apropiación de los usuarios, sistemas de policías privados o públicos), el costo de la gobernanza colectiva se basa en sistemas solidarios (control mutuo, trabajo colectivo) el cuyo objetivo es la eliminación de sistemas demasiado burocratizados, para alcanzar, como antedicho, el mejor rendimiento (para sus necesidades) y al menor costo (en términos de trabajo, burocracias y explotación natural).

Según Ostrom los usuarios de los recursos naturales colectivos, a través de sistema de control mutuo entre ellos, se dan cuenta que “la gestión local cuesta menos tanto de la privatización cuanto del control estatal”. Mientras que “los apropiadores se concientizan sobre el interés común” (Ostrom, 2015, pp. XII y XI) empiezan a ver el sistema colectivo como una ocasión de empoderamiento local, de ahorro y más productividad. En general, la opinión de la autora es que “los usuarios son los mejores gestores” de su propia tierra, y que la presencia de un administrador externo no solo es un costo a añadir, sino que esta presencia neutraliza el mecanismo de concientización colectiva sobre los recursos y la percepción del derecho/deber a involucrarse con la gestión de lo colectivo (Bautista Durán & Bazoberry, 2021, p.21).

Además, desde el punto de vista técnico-gerencial de Ostrom, este elemento nos interesa porque evoca el elemento de la confianza y de la distribución de la responsabilidad, que es un elemento central que relata con la dicotomía individual/colectivo. Lo colectivo, además de ser una forma de ahorro y de mejora de los sistemas productivos y de gestión de la tierra, primeramente, es una manera de difundir, socializar tanto los costos cuanto los productos de la tierra.

Por último, y no por importancia, desde el punto de vista jurídico las propiedades colectivas, como en el caso de Bolivia, generalmente “son de propiedad indivisible, inembargable, exenta del pago de impuestos, imprescriptible, inalienable e irreversible; y, además, tienen derechos de uso exclusivo sobre los recursos naturales renovables y derechos preferentes sobre los recursos naturales no renovables, aunque bajo ciertas reservas, y los propietarios individuales solo pueden beneficiarse de la capa arable” (Sanjinés 2014 en Bautista & Bazoberry 2021, p. 44).

La indivisibilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de las propiedades colectivas es uno de los temas fundamentales y contemporáneos en el debate sobre lo colectivo. Mientras que la jurisprudencia elabora artículos que intentan preservar lo colectivo (como derecho a la tierra y como tutela ambiental, cultural e identitaria), la presión extractivista neoliberal intenta, en muchos casos, destruir la propiedad colectiva. En particular, como hemos señalado anteriormente, el primer enfoque es supuestamente el acoplamiento de los elementos sociales y culturales de la gobernanza colectiva sobre la mera posesión de la tierra. Esta tendencia se desarrolla a nivel global: aunque las leyes para defender la gobernanza colectiva existan y tengan una posición fuerte (como veremos en el caso de Bolivia, por ejemplo), el mercado a nivel global logra interponerse entre la actuación de dichas leyes, dirigiendo a los Estados hacia otros caminos.

Por otro lado, en Italia, como veremos, la siempre mayor ausencia de comunidades o rurales que sigan organizándose social y culturalmente, según estos principios se convierte en un elemento de debilidad en caso de procedimientos y litigios judiciales para conseguir derechos de uso de tierra. Muy raramente se toma en cuenta que el despoblamiento de las áreas rurales es, en muchos casos, la consecuencia directa o indirecta de la presencia decenal de las empresas que quieren aprovechar

de la tierra. Por ello, se da un espacio gris entre la ley y la realidad cotidiana que permite a empresas (o al Estado) no tener en cuenta las normas, justificando y sobre todo argumentando que el cambio cultural "hacia la modernidad" privaría de sentido la prosecución de estos sistemas de gobernanza hoy en día.

El discurso principal es que la propiedad colectiva no lograría crear riqueza y producción suficiente para las comunidades, demonizando totalmente los sistemas colaborativos.

Por el contrario, como ya lo hemos comentado, Ristuccia (Ostrom, 2015, p. 23, Edición italiana), subraya como los comunes representan un método de cubrir los vacíos que los sistemas fijos (como la propiedad privada) crean y causan, bajando los costos administrativos y difundiendo la responsabilidad de la gestión y tutela de las tierras entre la población misma.

Sobre este tema Ostrom insiste, en su opinión si los sistemas colectivos son los que más duraron y se difundieron a lo largo del desarrollo humano, por lo menos en las áreas rurales, es porque los costos de gestión colectiva se han mostrado más bajos. Si los costos de las gestiones privadas hubieran sido más bajos, los apropiadores hubieran, sin duda, elegido estos (Ostrom, 2015, p. 97, Edición italiana). Desde esta mirada, Ostrom analiza el problema colectivo como un problema económico típico, o sea intenta basarse en la teoría del interés privado-individual-familiar dentro del marco colectivo.

Antes de pasar al siguiente capítulo, intentemos entonces de dar nuestra definición de la gobernanza colectiva. Diremos que es un mecanismo de asignación de derechos sobre la tierra, caracterizado por ser solidario, dinámico y flexible. La gobernanza colectiva se da como intermediario entre propiedades colectivas, privadas y mixtas, para gestionar una tierra de manera solidaria y sustentable. Se plantea, por lo tanto, como un constante proceso colectivo para establecer el mejor rendimiento al menor costo, basado en las necesidades humanas y los límites naturales de la tierra. La gobernanza colectiva centra su gestión en la visión del mundo de los pueblos ancestrales que la plantearon, como en las cosmovisiones en el caso de los pueblos indígenas sudamericanos. Por ello, la gobernanza colectiva se plantea como un derecho a la territorialidad, que une la tierra en su dimensión física y geográfica y el territorio, en su forma identitaria, cultural e inmaterial. La territorialidad es lo que une íntimamente a los pueblos y sus tierras.

Por ello, la gobernanza colectiva se plantea como un sistema sustentable, por ser localizado en una tierra específica, que tiene que ser cuidada para poder seguir aprovechando sus recursos y para que las futuras generaciones puedan aprovechar de estos.

Los derechos colectivos son indivisibles, inembargables, imprescriptibles e inalienables, y el uso de los recursos no renovables que se encuentren en sus tierras está bajo la decisión de la comunidad. Las comunidades que viven en las tierras colectivas son autónomas y propietarias de sus tierras. Por último, y no por importancia, la gobernanza colectiva logra ser una herramienta de solidaridad a las mujeres solteras o viudas. En las TCO bolivianas "el desamparo a las personas vulnerables o en desventaja se constituye en un antivallor. De ese modo, cuando en la comunidad hay una persona en tal situación, inmediatamente se activa el principio de solidaridad por medio de acciones tanto individuales como conjuntas" (Guzmán y Quispe en Bazoberry et al. 2023, p. 109).

II.

## Propiedades colectivas en Sudamérica. Jurisdicciones y estado actual

Según Right and Resources se estima que el 20% de la tierra en Sudamérica era, al 2021, legalmente colectiva, aunque la real dimensión de las tierras colectivas se estimaba ser mayor (Bautista & Bazoberry, 2021, p.23). Estos datos revelan la actualidad del debate sobre lo colectivo en Sudamérica.

En los últimos 50 años, el elemento de conflicto más importante a nivel mundial han sido las reformas neoliberales. En Sudamérica, el conflicto neoliberal se ha dado (y continúa dándose) sobre ejes múltiples e interconectados, y uno de estos es supuestamente el tema de la propiedad y el conflicto entre privado y colectivo, individual y comunitario. El neoliberalismo pone en riesgo la existencia y la función social y ambiental de las propiedades colectivas, aplanándolas a un puro y simple régimen de propiedad para poder entablar procesos de cambio hacia lo privado y el mercado.

En Latinoamérica, como analizan Rojas y Carrasco (2018), las reformas constitucionales de los últimos 30 años han sido generadas por las tensiones creadas por parte de las políticas neoliberales de los Estados, y por supuesto, estas tensiones han tenido un rol fundamental en el requerimiento del reconocimiento de los derechos por parte de los pueblos indígenas, en particular, sobre sus tierras y territorios.

El avance de las políticas neoliberales sobre la explotación de los recursos naturales ha generado un choque muy fuerte con las cosmovisiones indígenas y con sus costumbres de vida. Por ello, constituciones como la de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) se destacan por su integración de los derechos indígenas. Esto es el resultado directo de las luchas indígenas por sus derechos que se ha alimentado gracias, y en contra de las contradicciones neoliberales en la región.

Como analiza Almaraz:

contra los más convencidos y optimistas pronósticos de progreso y de modernización, cientos de miles de indígenas y de campesinos han renunciado a esa propiedad privada plena, y por tanto individual, que con tanta ilusión liberadora les entregó la revolución como boleto a la modernidad y al progreso, para reafirmar y fortalecer ese dominio comunitario de la tierra que nunca abandonaron a pesar de los despojos, las masacres y las revoluciones. En el ánimo de las comunidades, esa fundamental demanda histórica no busca establecer nuevas relaciones sociales. Tampoco pretende - no obstante, la referida proyección programática concebida desde el movimiento político inspirado en las propias demandas indígenas y campesinas - la transformación revolucionaria de Bolivia. Simplemente procura la pervivencia de esa estructura solidaria de convivencia humana y de relación con la naturaleza en la que, pese a todo, se ha vivido hasta ahora. Asimismo, en el incierto margen de lo posible, intenta el acceso a nuevas oportunidades productivas. (Almaraz en Bazoberry et al., 2023, p.173)

Entonces, el impulso principal para el reconocimiento estatal de la gobernanza colectiva, más que gracias a la renovada atención de los gobiernos sudamericanos, se debe a la determinación de las comunidades y las luchas para sus derechos, junto con la voluntad de seguir un sistema de convivencia humana y no humana en armonía con sus cosmovisiones indígenas.

Si abarcamos el tema desde el punto de vista jurídico, se necesita nombrar a nivel internacional el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas (169/1989) y la De-

claración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (61/295/2007) son actualmente los dos actos legales internacionales más importantes sobre el tema de los derechos indígenas. En Sudamérica, la mayoría de los Estados ha ratificado el Convenio de la OIT, poniendo el tema de lo colectivo en sus legislaturas y proyectos constituyentes. Aunque los avances y la toma en consideración de estos derechos han aumentado y en unos países está bastante avanzada, persisten problemas, conflictos y faltas por parte de los Estados hacia las comunidades.

Argentina, por ejemplo, reconoce en su Constitución “la preexistencia étnica y cultural de sus pueblos indígenas [...] y sus tierras comunitarias” (artículo 17) y aprueba la ratificación de tratados internacionales sobre los derechos indígenas y campesinos (artículo 22).

Hadad, Palmisano y Wahren desde el Grupo de Estudios Rurales – Grupo de Estudio de los Movimientos Sociales de América Latina (GER-GEMSAL), opinan que “Durante el año 2021, el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural no se puso en marcha, por lo que los principales avances en el acceso al territorio se concentran nuevamente en la concreción de los relevamientos territoriales del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)”. Gracias a estos avances se ha podido reconocer la ocupación de algunos grupos indígenas en el país. Aunque no se haya convertido en una titulación comunitaria esto se destaca como un avance importante para las comunidades, que pueden empezar sus trámites, disfrutando de un reconocimiento oficial del estado argentino (Hadad et Al. in Bautista et al., 2022).

En Bolivia, el primer paso sobre el tema de la gobernanza colectiva data de 1953, año de la reforma agraria, donde por primera vez se habla de propiedad comunitaria (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 43). Con la ley INRA 1715/1996, debido a la previa ratificación del convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas, el tema de la gobernanza colectiva se afirma con más fuerza, confluyendo en 2009 en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. A partir de este momento la propiedad colectiva deviene indígena o comunitaria, garantizando la titulación de tierras fiscales solamente bajo esta forma de propiedad (op. Cit., p. 43). Asimismo, la Ley de Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, aprobada en 2010, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad y gestión de sus tierras y territorios, así como el derecho a la consulta previa, libre e informada en decisiones que afecten sus tierras y recursos naturales. Al 2021, en Bolivia, la propiedad comunitaria ostenta un cuarto de la superficie del Estado:

la superficie saneada y titulada es de 90,6 millones de ha, lo que en términos porcentuales representa 87,7 % de la superficie nacional susceptible de saneamiento. Según el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), los mayores beneficiarios del proceso son los campesinos tradicionales y el sector intercultural con 28 % de la superficie nacional, equivalente a 24,8 millones de ha. En segundo lugar, dentro de la estructura agraria están los territorios indígenas (TCO/ TIOC) con 27 %, equivalente a 24,4 millones de ha. Por su parte, los medianos y grandes propietarios se han beneficiado con 15 %, equivalente a 13,3 millones de ha. A esto se suman las tierras fiscales con 30 %, equivalente a 26,7 millones de ha (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2022 en Bautista et al., 2022, p. 87).

En Chile, la lucha del pueblo mapuche es un asunto que resuena mucho más lejos de los países sudamericanos. En los últimos seis años los enfrentamientos entre comunidades mapuche, paramilitares y el Estado ha visto su aceleración en el nivel de conflictividad como consecuencia del asesinato de Camilo Catrillanca en 2018 .

La desestabilización del movimiento mapuche en estos años ha seguido con amenazas, fallecimientos en circunstancias extrañas y el aumento de la “histórica discriminación y racismo hacia el pueblo mapuche”, que “se reinventó bajo el discurso del narcotráfico como una forma de deslegitimar las reivindicaciones mapuche, acusando a sus organizaciones de narcoterroristas” (Bautista et al., 2022, p. 179).

Las condiciones jurídicas que Chile reconoce con la Ley indígena 19253 del año 1993 (el reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas, entre otros) no encuentran respaldo en la cotidianidad de las comunidades, que se encuentran constantemente en estado de riesgo por defender sus tierras y sus vidas.

“Cabe recordar”, evidencian Aguayo y Panes, “que el Fondo de Tierras y Aguas a través de la Ley Nº 19.253, recibe el mandato de atender la necesidad de los pueblos indígenas para financiar mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras, en este contexto, el convenio fue suscrito el 21 de julio de 2017” (Mapuexpress, 2021 en Bautista et al., 2022). No obstante, desde 2017 muchas de las comunidades que cumplen con los requisitos no pueden seguir sus trámites, y se encuentran sin reconocimiento y en estado de alto riesgo.

En Colombia, la principal ley sobre la gobernanza colectiva es la 160/1994 “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”. Esta ley plantea un mecanismo de mercado de tierras que relega las comunidades a participar, de forma desfavorecida, a la compraventa de tierras enfrentándose con agroindustriales que controlan el mercado.

No obstante, esta situación de desventaja, las comunidades pueden aprovechar las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), gestionadas por la Agencia Nacional de Tierras. Al 2021 existían “seis ZRC en un total de 831.000 hectáreas en seis departamentos, y están en conflicto o pendientes de aprobación otras siete que abarcan 1.253.000 hectáreas” (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 46).

Por lo que abarca el tema de los afrodescendientes “la ley 70/1993 reconoce las tierras ocupadas tradicionalmente por en la costa pacífica del país, así como su legítimo derecho a la propiedad colectiva” (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 46). Previo un procedimiento que implica la conformación de un consejo comunitario como forma de administración interna se puede obtener la titulación de parcelas de tierra (Cifuentes et. Al. en Op. Cit.).

Al 2021 existían “más de 800 resguardos ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios que ocupan una extensión aproximada de 40 millones de hectáreas, el equivalente a 35 % del territorio nacional”, aunque el 27% de las etnias indígenas siguen en proceso de titulación. No obstante, los afrocolombianos son una de las poblaciones más desfavorecidas en cuanto representan “el 10,5 % de la población nacional” y tienen adjudicados solamente el “1,4 % del total de predios” (Rojas, 2013 en Bautista & Bazoberry, 2021, p. 46).

El proceso de acceso a la tierra ha empeorado con la ley 1776/2016, con la que se crearon las ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social), que desfavorecen más a las comunidades en favor de los grandes propietarios y a sus modelos de producción y de mercado.

En el caso de Ecuador, el proceso constituyente que se ha desarrollado en el marco de la reforma constitucional de 2008 se focalizó sobre los derechos campesinos e indígenas. En particular los artículos desde 56 hasta 60 se fijan sobre los derechos colectivos y de las naciones indígenas, reconociendo la posesión ancestral y la tierra comunitaria. La Constitución reconoce el derecho a

la soberanía territorial, a la consulta previa libre e informada, el acceso a la tierra (imprescriptible, inembargable e indivisible) y el desarrollo de sus propias culturas y cosmovisiones (Rojas & Carrasco, 2018, pp. 100-104).

Bautista y Bazoberry evidencian como, no obstante, los alcances constitucionales de 2008, es solamente en 2016 con la Ley Orgánica De Tierras Rurales y Territorios Ancestrales que se:

recupera el aliento de la constitución que estipula que “la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado” (Artículo 281)” y para lo cual deberá promover políticas redistributivas para el acceso equitativo del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos [...], legalizando así la redistribución de predios en desuso o revertidos al Estado por el latifundio, dirigidos no a personas u organizaciones naturales, sino a asociaciones productivas, que no siempre coinciden con las organizaciones comunidades (Bautista Durán & Bazoberry Chali, 2021, p. 48).

No obstante, al 2021, la concentración de la tierra persiste mayoritariamente en propiedad privada (94,5 %), mientras que la propiedad comunal representa solamente el 4,88 % (Daza, 2013 en Bautista & Bazoberry, 2021) y persisten amplios conflictos sobre el acceso a la tierra, debido principalmente a la minería legal e ilegal, apoyada por los gobiernos neoliberales y al conflicto armado que se ha incrementado vertiginosamente a principios de 2024 (Bautista et al., 2022).

Brasil, siendo el país con el mayor número de tierras colectivas en Sudamérica, afortunadamente reconoce los derechos colectivos e indígenas en su Constitución, en particular con el artículo 231 y el artículo 68 del “Acto de Disposiciones Constitucionales transitorias” (Rojas Tudela & Carrasco Oporto, 2018, p. 118).

En los últimos 40 años, los avances en el reconocimiento de los derechos de acceso a la tierra han sido apreciables, con la creación de asentamientos rurales (9.307 en el período de 1985 a 2020), la demarcación de Pueblos Indígenas Tierras (TI) (484) y comunidades quilombolas (182 en el período de 1995 a 2020) y el reconocimiento identitario de otros pueblos y comunidades tradicionales (PCT), aunque en este caso no estuvo acompañado de reconocimientos territoriales formales y garantías (Bautista et al., 2022). No obstante, a lo largo de los años, Brasil ha atendido muy poco las demandas de la población afrobrasileña, afirman Bazoberry y Bautista, aunque representen larga parte de la población nacional (8-9%) (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 54).

Las titulaciones de tierra, que sea por convertirse en propiedades indígenas, campesinas o por comunidades quilombolas han bajado bruscamente en los últimos 8 años; en particular, seguidamente al ascenso al gobierno de Jair Bolsonaro, como lo demuestra la reducción del 90% del presupuesto 2021 del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y que el presupuesto 2020 de la Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) no se utilizó (Op. Cit. 2022). Esta orientación representa una evidente política de imposibilitación de la acción indigenista y estos hechos han causado un incremento considerable de la violencia contra los indígenas y afrobrasileños en todo el país. El número de armas y de episodios de violencia (en 2020 Brasil sigue en la tercera posición en Sudamérica por homicidios en contra a activistas ambientales), como el retorno al mercado de tierras y el despojo de amplia parte de las comunidades, han caracterizado los últimos años y solamente con el gobierno Lula se está dando una disminución relevante de este fenómeno.

El régimen agrario y de tierras indígenas en Paraguay se rige por la Constitución Nacional de 1992, el Estatuto Agrario de 2002 y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), creado en 2004. El país también ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre derechos indígenas, como demuestra la delimitación y adjudicación gratuita de tierras para comunidades indígenas según la Ley N° 904/81.

Estas leyes e instituciones establecen las fuentes de tierras para la reforma agraria y la formación de colonias, permitiendo la propiedad individual, asociativa o mixta en los asentamientos, y privilegian los campos comunales en estos asentamientos con protecciones legales especiales.

Aunque legal y jurídicamente encuadrados, el tema de la expropiación de tierras para titularlas como tierras comunales es muy complejo, debido a la indemnización que el Estado debe pagar en cambio de las tierras a titular. Este estancamiento judicial y burocrático está actualmente impidiendo larga parte de las titulaciones, a causa de la estructura burocrática “contra” la que se deben enfrentar las comunidades y las familias demandantes sin que tengan las herramientas necesarias para hacerlo (Bautista & Bazoberry, 2021).

La Constitución de Perú reconoce el derecho al reconocimiento de la identidad étnica y cultural, como reconoce la pluralidad étnica y cultural de la Nación. La Ley de Reforma Agraria de 1969 definió las diferentes comunidades indígenas (campesinas y nativas), y diez años después la Ley General de Comunidades Campesinas 24656/1987, confirmó la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de sus territorios.

Varias leyes en los últimos treinta años, como la ley 26505/1995 y la Ley 27887/2002 que la modifica, han facilitado la inversión privada en territorios comunales, causando conflictos extractivistas en áreas indígenas y campesinas. Estas leyes ponen en riesgo la tutela de las propiedades indígenas, liberalizando el acceso a la propiedad de las tierras “a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera” generando una “sobreposición de derechos” (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 50).

El acceso liberalizado y la diferencia entre los suelos establecida por la Ley 22175, limitan mucho las posibilidades de acceso a la tierra para las comunidades nativas, organizaciones naturales y pueblos indígenas. Además, del Castillo y Levaggi desde el CEPES (Centro Peruano de Estudios Sociales) subrayan como la implementación de los procesos de la Segunda Reforma Agraria sigue en actualización y “lastimosamente la seguridad jurídica de predios individuales y tierras colectivas sigue siendo una deuda histórica del Estado peruano” (Bautista et al., 2022, p. 306).

En Uruguay, según Bassini, hay un “vacío legal” sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas (Bassini, 2015 en Bautista & Bazoberry, 2021, p. 53). Al 2022, el Estado sigue sin reconocer de las tierras y de los derechos de la nación indígena Charrúa, aunque se puedan apreciar algunos avances desde el Instituto Nacional de Colonización (INA). El tema de acceso a la tierra comunal en Uruguay necesita un trabajo profundo, considerando también que es el único país sudamericano que no ratificó la convención 169 de la OIT (Bautista et al., 2022, p. 333).

La presidencia de Hugo Chávez en Venezuela ha marcado sin duda un proceso de cambio sin precedentes, en un Estado globalmente conocido por su explotación minera, la comercialización extractivista de hidrocarburos y otros recursos naturales petroleros. El impulso reivindicativo de los derechos campesinos e indígenas han tenido un papel central en la “revolución bolivariana”, que se dio en 2001 con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA). La LTDA puso vínculos en la defensa de la tierra, independientemente de su forma de propiedad (privada, comunitaria, indígena o mixta), para hacer frente a la economía extractiva y a la apropiación de tierra por las empresas (Bautista et al., 2022).

La constitución venezolana de 1999 fomenta y plantea la defensa de los pueblos indígenas (artículos 119-126, entre otros), en particular, evidencia el derecho a la propiedad indígena y colectiva (artículos 119, 169 y 181, entre otros). “Entre otras herramientas legales está la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2001) y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005). A su vez, se creó en 2007 el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas” (Mantovani y Jiménez en Bautista et al., 2022).

No obstante, estos avances constitucionales y jurídicos, la situación actual de las titulaciones no honra los desafíos políticos venezolanos, y en particular, el cambio en la política agraria que se realizó en el país con la presidencia de Maduro significó una brutal caída de las regularizaciones en los últimos 10 años. Mantovani y Jiménez señalan que:

A pesar de las narrativas reivindicativas en el discurso oficial y el mandato constitucional, los procesos de reconocimiento territorial han sido en muy buena medida fallidos. En primer lugar, según informes de los propios pueblos y comunidades indígenas, la entrega de tierras no supera 13 % del total establecido (GTAI, 2021). Los procesos de entrega han sido desiguales y variantes; numerosas de las titulaciones han sido entregadas a comunidades individuales, fragmentando y rompiendo el carácter colectivo e integrado de concepción de sus territorios. No se siguieron los procesos de autodemarcación llevados a cabo por los propios pueblos indígenas, ni se tomaron en cuenta sus planes de vida ni las coordinadas propuestas por estos. El gobierno bolivariano proponía señalar y titular los territorios donde al momento se asentaban los indígenas, lo que difería de los criterios de las comunidades originarias, que planteaban demarcar el hábitat en su conjunto, incluyendo el territorio que habían perdido por el avance de la ganadería y la minería, tal como ocurrió con los pueblos yukpa, barí y japreria en el estado Zulia (Mantovani y Jiménez en Op. Cit.).

Proyectos extractivistas estatales como el Arco Minero del Orinoco expresan la configuración de las actuales políticas económicas venezolanas hacia la explotación en territorios indígenas, limitando y poniendo en riesgo los procesos de reconocimiento y titulación indígena, causando varios episodios de violencia y homicidios que ocurren hasta hoy en día.

El cambio hacia políticas estatales neoliberales es evidente, y toma su forma en políticas dictadas por la agroindustria y la explotación minera y ganadera, que se dirige a la individualización de las tierras (fiscales o comunitarias, ya tituladas en pasado o en trámite para la titulación) (Mantovani y Jiménez en Bautista et al., 2022).

Estos casos, que cubren casi todo el territorio de Sudamérica, evidencian los avances políticos y constitucionales que los países han logrado frente a la propiedad colectiva. No obstante, la ten-

dencia neoliberal global está poniendo en riesgo los alcances en muchos Estados, neutralizando, explícita o implícitamente, los alcances jurídicos de los últimos 50 años.

Además, las respuestas comunitarias desde abajo respeto las fricciones entre gestiones colectivas y políticas neoliberales que hemos analizado, enfocándonos sobre el eje de la propiedad colectiva, no se dan de manera similar en los países sudamericanos. Un país como Bolivia tiene avances políticos y jurídicos considerables que resaltan respeto a otras gestiones. De todas formas, las olas neoliberales en Sudamérica ponen en riesgo los alcances e impiden que los procesos judiciales en acto puedan realizarse, dejando otra vez los pueblos originarios y las comunidades campesinas en una parálisis política, jurídica y sobre todo identitaria, cultural y ambiental.

Estos problemas han sido generalmente asociados a Sudamérica y otras regiones del sur global: la violencia neoliberal se ha expresado tanto a nivel militar como en políticas económicas destructivas para la población.

Una tendencia que se puede apreciar en los últimos veinte años, aunque se estuvo preparando desde hace mucho tiempo, es el ingreso de estas políticas económicas ecodidas también en Europa y en el occidente global.

Este tipo de conflicto y crisis civilizatoria entre visiones del mundo y sistemas económicos se ha expresado de manera diferente entre el sur y el norte global. Primero, el elemento decolonial ha tenido un rol central en las reivindicaciones indígenas en Sudamérica, mientras que, generalmente, no ha tenido lugar en los estados europeos. Aunque se pueda hablar de colonizaciones internas y de mecanismos coloniales en los estados europeos, en particular en Italia, donde el proceso constituyente del estado italiano es relativamente reciente, el desarrollo del Estado moderno ha determinado un cambio en la percepción de la tierra y territorio que no facilita este tipo de reivindicación comunitaria.

Aunque en los últimos años, como consecuencia de la crisis climática, el tema de los bienes comunes, propiedades colectivas y derecho a la tierra y territorialidad está retomando espacio en el debate político desde abajo y en las comunidades rurales, la presión de los Estados y de las empresas está trabajando diariamente para que estos bienes se puedan aplanar a la mera posesión y al estado de mercancías, neutralizando los elementos ambientales, sociales y culturales, con el único propósito de destruir el marco social que permite el funcionamiento de las propiedades colectivas.

III.

Propiedades colectivas en Italia. Jurisdicción y estado actual

En Europa la jurisdicción sobre las propiedades colectivas tiene carencias y vacíos jurídicos evidentes (Di Genio, 2006). A lo largo de los siglos XIX y XX, los derechos colectivos, que tuvieron su auge en la edad media feudal, fueron clasificados por muchos Estados modernos como herencias feudales y abrogados con la destitución de las leyes feudales. No obstante, muchas comunidades campesinas originarias siguieron luchando por sus derechos y lograron perseguir la colectividad, negociando las condiciones de su existencia con los Estados nacionales o regionales que controlaban su territorio (Aprodu - Usi Civici, 2019).

En el caso de Italia, la actual jurisdicción de las propiedades colectivas es el producto del conjunto

de las diferentes orientaciones regionales que existían antes de la fundación del Estado (1861) y de las leyes fascistas de los años 1923-1927. Antes de la unificación del Estado Italiano las propiedades colectivas se podían dividir, de manera muy general y según las similitudes en su forma organizativa, en tres grupos: las propiedades “cerradas” del norte, que permitía la transmisión de los derechos colectivos solamente a los directos descendientes genealógicos, y las propiedades “abiertas” del centro y del sur, que se organizaban, siempre de manera general, según el principio de la residencia por un tiempo definido (generalmente 5 años antes de poder aprovechar de los recursos) (Aproduc - Usi Civici, 2019).

Con la subida del fascismo en Italia en los años veinte, el Estado empieza un trabajo jurídico para conformar estas propiedades bajo una misma jurisdicción, que termina con la promulgación de las leyes 1766/1927 y 332/1928. Las leyes 1766 y 332 se focalizaron sobre la liquidación de las tierras colectivas que yacían sobre propiedades que se habían convertido en privadas. Con esta ley, algunas pequeñas propiedades agrícolas pasan al régimen privado en cambio de una indemnización a la comunidad propietaria, mientras que los bosques y los pastos se declaran nuevamente inalienables, no sujetos a la usucapión y eternamente ligados a los vínculos de tutela del patrimonio agro-silvo-pastoral (art.12 1766/1927) (Aproduc - Usi Civici, 2019).

Estas leyes fueron las primeras del Estado unitario que reconocieron jurídicamente la existencia de derechos colectivos y representaron, a lo largo del país, el comienzo de varios procesos judiciales. El gobierno, que no tenía jurisprudencia actualizada sobre las propiedades colectivas, envió técnicos en cada provincia para verificar la situación de estas propiedades, descubriendo miles de casos de apropiación privada y mal gestión de la propiedad colectiva.

Algunos de estos procesos siguen hasta hoy, a causa de los conflictos sobre el acceso a los recursos naturales y los intereses privado o estatales en ellos, mientras que la mayoría han sido liquidados bajo propiedad privada según procedimientos ilegales o siguen en estado de ocupación ilegal. Esta situación ha causado, a lo largo de los años, la pérdida de la conciencia colectiva en muchas comunidades en todo el país, y sus tierras siguen hoy en día bajo regímenes privados o estatales “legalizados”. Por ello, muchos de los derechos colectivos aun reconocidos en 1927/28 no han podido ejercerse por litigios entre privados ocupantes y las comunidades. La mayoría de estas comunidades, sobre todo en los años 20 del ‘900, no tenía recursos o conocimientos jurídicos para poder impugnar los litigios y los derechos se han perdido por lo menos culturalmente.

La ley de 1927 ha estado por mucho tiempo la referencia por la jurisprudencia italiana, y no obstante, no ha logrado ser un alcance definitivo sobre la defensa de los derechos colectivos ha permitido la conservación de estos bienes, orientando la jurisprudencia posterior hacia la importancia del vínculo ambiental y de conservación. Las leyes 431/1985 y el decreto 42/2004 fortalecen esta orientación, insertando los bienes colectivos en las categorías de los bienes ambientales y en el código de los bienes culturales y del paisaje.

Los avances jurídicos a nivel estatal no han logrado resolver estos litigios legales: en 1994 con la ley 97/1994 el estado intentó dar mandato a las regiones para regionalizar la gestión de las propiedades colectivas y resolver los conflictos en acto, que en muchos casos dependían de la incapacidad de la legislación vigente de actuar en las particularidades regionales. Este intento fracasó y así llegamos a la ley 168/2017, la actual ley vigente sobre las propiedades colectivas.

Con la ley 168/2017 la República Italiana reconoce la propiedad colectiva como copropiedad intergeneracional en función de los artículos 2 (reconocimiento de los derechos humanos), 9 (tutela del paisaje y del medio ambiente, en el interés de las futuras generaciones) y 42 (artículo sobre el régimen de la propiedad ) de la Constitución.

Las propiedades colectivas son definidas como "domini collettivi" (dominios colectivos), con el intento de reunir las varias formas regionales bajo un único contenedor, y son además reconocidas como ordenamiento jurídico primario de las comunidades originarias preexistente al Estado italiano, hecho que les otorga el derecho de seguir según sus costumbres reconocidas por el derecho anterior.

La ley confiere a las instituciones colectivas la capacidad de elegir sus propias leyes y su manera de gestión de los recursos naturales, económicos y sociales. Estas tierras son de propiedad de la colectividad, son administradas indivisible o colectivamente por ella y sus instituciones o por el municipio de referencia en caso de su ausencia . Además, la ley confiere personería jurídica privada a las instituciones colectivas y su autonomía estatutaria.

Siguiendo la orientación de la jurisprudencia recién, la ley reconoce los bienes colectivos como ejes del desarrollo de las comunidades locales como agentes primarios de la preservación y de la valorización del patrimonio natural de la nación. Reconoce como bienes colectivos:

- Las tierras colectivas asignadas a los habitantes de un municipio seguidamente a la liquidación de los derechos de "uso cívico" u otros derechos de beneficio promiscuo y no individual;
- Las tierras que han sido liquidadas en forma privada o pública que tienen prueba de haber estado en algún momento tierras colectivas;
- Las tierras colectivas, de cualquier forma y procedencia regional, que sean poseídas por municipios o asociaciones, que pertenezcan a habitantes originarios;
- Los ríos y las masas de agua que yacen sobre propiedades colectivas;

La ley define la inalienabilidad, indivisibilidad, imprescriptibles, y la perpetua destinación agro-silvo-pastoral de las tierras, y confirma el vínculo paisajístico sobre las propiedades colectivas, que persiste aunque las propiedades hayan sido liquidadas.

#### Críticas terminológicas y problemáticas definitorias a la ley 168/2017

Según varios autores la ley 168/2017 conlleva muchos problemas que no han solucionados los vacíos jurídicos que ya existían anteriormente. El intento principal de la ley había sido uniformar, bajo una misma legislación, las varias formas de propiedades colectivas que existen en el territorio italiano. Para lograr ese objetivo, la ley crea el término "domini collettivi" como contenedor de los derechos colectivos, de sus territorios y sus organizaciones.

Como hemos visto, la flexibilidad y la dinamicidad son una característica principal de la gobernanza colectiva y, por ello, llegar a definir un modelo universal, o por lo menos estatal, es muy complejo. En el caso italiano este problema sigue sin solución desde 1927 y representa la principal parálisis jurídica en el tema. La principal diferencia en las formas de gobernanza colectiva en Italia se da entre el "uso cívico" y la "proprietà collettiva".

Con el término uso cívico, la jurisprudencia se refiere a todas las formas de aprovechamiento mixto de tierras privadas o de propiedad pública, atribuible a una colectividad en su totalidad, donde los derechos pueden ser ejercidos individualmente cuando la forma de aprovechamiento sea solidaria y tenga en cuenta la colectividad. Estas propiedades descienden ancestralmente del feudo, y representan derechos de aprovechamiento de tierras entregados por el feudatario al pueblo. Estas tierras eran de libre uso y el feudatario ya no tenía derechos de aprovechamiento sobre ellas, pero quedaban de propiedad jurídica del feudatario. Por ello, el uso cívico no tiene históricamente una institución gubernativa y es atribuible a la comunidad entera, que lo gestionaba de manera informal. A diferencia, la propiedad colectiva en la tradición italiana prevé que las tierras sean de pertenencia de una colectividad, que asigna la administración de las tierras y la pertenencia jurídica a una institución colectiva, que la representa y está bajo su elección. Esta categoría incluye una gran variedad de formas de gobernanza que se han desarrollado a lo largo del tiempo en tierras montañosas, remotas y aisladas, como forma de organización colectiva para enfrentar condiciones ambientales precarias.

En la opinión de Fulciniti (2018), jurista especializada en propiedades colectivas, el término no logra uniformar eficazmente bajo los mismos mecanismos estos derechos. La doctrina anterior había identificado el término “*assetti fondiari collettivi*” (organizaciones territoriales colectivas), para definir la forma organizativa (o sea la gobernanza colectiva), y no el régimen de propiedad de las tierras. La diferencia que Fulciniti critica depende de la forma organizativa: mientras que la *proprietà collettiva* es una forma organizativa “donde resalta el grupo y su organización”, el uso cívico representa un “fenómeno no organizado y difundido”, donde resaltan los individuos y donde la propiedad es mayormente privada, aunque gestionada colectivamente. Consigue que la primera pertenezca al derecho público y la segunda al derecho privado (Fulciniti, 2018, p. 556).

Con la nueva ley, ambas formas toman la personería jurídica de derecho privado en su forma organizativa, mientras en su forma administrativa son instituciones públicas que actúan en el interés público. La autora subraya que a nivel jurídico esto modifica la natura de la propiedad colectiva, del momento que la propiedad pasa de los participantes a la institución comunitaria.

En realidad, a nivel administrativo, la *proprietà collettiva* ya era administrada por parte de una institución, y también el uso cívico a partir de 1957 con la ley 278 tiene su propia administración colectiva, los A.S.B.U.C. (Administración Separada de los Bienes de Uso Cívico). La creación de los A.S.B.U.C. ha sido un punto relevante de la historia jurídica de la propiedad colectiva italiana porque define la existencia de una institución separada, término que evidencia la separación entre el Estado y la administración pública.

En nuestra opinión, aunque se necesite un trabajo legislativo más claro, esta diferenciación jurídica no representa una parálisis tan fuerte como subraya Fulciniti. La jurisprudencia modifica las leyes según el pasar del tiempo para que las instituciones se puedan conformar a las nuevas necesidades de las comunidades y sociedades, y esto parece bien. Además, la forma mixta de propiedad de las tierras bajo gobernanza colectiva es un pilar global y por eso en las primeras partes de este trabajo hemos subrayado el término gobernanza, como sugieren Bautista y Bazoberry (Bautista & Bazoberry, 2021), para subrayar que lo que interesa en este tipo de gestión es el tema de la organización y no tanto la propiedad. En este sentido, Vincenzo Cerulli Irelli (Cerulli Irelli, 2016) evidencia como independientemente de la forma jurídica y de la constitución de la gobernanza colectiva, lo importante es que “haya siempre una comunidad (entendida como el conjunto de las personas ubicadas en un territorio como lugar de la vida común) a ser el sujeto que gestiona los bienes” (Cerulli Irelli,

2016, p. 5, traducción propia). Para Cerulli Irelli el carácter fundamental a nivel jurídico es la apropiación originaria de la tierra por parte de una comunidad. Entre otras reflexiones, este elemento representa para el autor un eco fundamental para comprender y sostener la teoría de lo colectivo como vínculo ambiental de facto, desde el momento que la gestión común mirada a las futuras generaciones siempre representa una forma de tutela del medio ambiente.

A partir de esta visión otros comentaristas como Di Genio, aunque compartan la diferencia formal entre la *proprietà collettiva* y el uso cívico, subrayan como el reconocimiento estatal de los derechos colectivos no se debe buscar tanto en el tema de su régimen de propiedad o en su pertenencia al derecho público o privado, sino en el marco del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales (Di Genio, 2006).

Al momento que la ley 168 reconoce lo colectivo como organización cultural y social italiana ancestral, anterior respeto al nacimiento del Estado, la gobernanza colectiva se inscribe en el marco de los derechos fundamentales y no existe solamente como régimen de propiedad. El intento del autor es abarcar el tema de la territorialidad, como elemento múltiple en que la propiedad colectiva se expresa, tanto como tierra cuanto como elemento cultural e identitario. Di Genio evidencia como esta visión legislativa se puede encontrar en el derecho externo, supuestamente, en las Constituciones ecuatoriana (2008) y boliviana (2009), que conllevan varias formas de tutela y garantía formal de los derechos originarios, como derechos humanos y constitucionales (Di Genio, 2006).

Además, sigue Di Genio, la múltiple dimensión de la propiedad colectiva, que puede ser privada o colectiva, es el elemento más característico de lo colectivo, que se construye sobre las necesidades históricas y culturales de las comunidades. En la opinión del autor, la ley 168 ha permitido evidenciar el carácter solidario de la gobernanza colectiva, independientemente, de su forma estatutaria, del momento que independientemente de la propiedad de la tierra, la comunidad elige la gestión colectiva y pone en la disponibilidad de todos sus bienes.

Sin embargo, la ausencia del reconocimiento constitucional de la propiedad colectiva en Italia representa un obstáculo a este camino. Para Di Genio esta ausencia no representaría un problema desde el momento que, en cuanto derecho fundamental que nace antes y no abarca el Estado, la gobernanza colectiva es protegida del artículo 2 de la Constitución sobre el respeto de los derechos humanos.

No obstante, el mismo autor afirma que en Europa hay un déficit constitucional en el tema, y es nuestra opinión que esta ausencia, en Italia por lo menos, no permita el reconocimiento concreto en la realidad de muchos municipios y áreas rurales, donde insisten conflictos sobre la tierra.

Según los autores que abarcan el tema de lo colectivo, de los cuales hemos citado Fulciniti y Di Genio, el reconocimiento de lo colectivo en la Constitución se debe encontrar en los artículos 2, 9, 42, 43 como define la ley 168. Por Di Genio, las sentencias 156/1995 y la 310/2006 encuadran el uso cívico y la *proprietà collettiva* como herramientas de conservación y tutela de la forma originaria del territorio, y abastecen como reconocimiento constitucional de facto de la gobernanza colectiva. En la práctica, quien escribe sabe que el gran número de conflictos rurales y ambientales que se dan en territorios colectivos se deben a una falta de conciencia y de aplicación de las leyes, que en nuestra opinión está directamente conectada con la ausencia constitucional. Las propiedades colectivas en muchos territorios ya no son utilizadas como tierras de cultivo o aprovechamiento del

bosque, porque los cambios en la vida de sus habitantes ya no demandan estas actividades. Con este cambio socioeconómico y la insistencia del Estado o de privados como aprovechadores de los recursos naturales, muchas comunidades han perdido sus tierras y territorios.

El trabajo de muchos colectivos y activistas ecologistas subraya en Italia como, diferentemente de lo que se puede pensar, el abandono y la pérdida de conciencia sobre los derechos colectivos no son una consecuencia "natural" del cambio cultural y económico que ha ocurrido en los últimos 70 años en el país. En realidad, la política que ha empujado el Estado hacia las reformas neoliberales de los años ochenta ha permitido que los litigios jurídicos sobre estas tierras sigan inalterados, y ha acelerado considerablemente el proceso de abandono de las tierras colectivas y pérdida de conciencia de los derechos colectivos. En el marco del boom económico de los años cincuenta y sesenta, y de la llegada de la ideología neoliberal en las décadas siguientes, la propiedad colectiva ha representado para muchos inversores capitalistas un obstáculo económico e ideológico a sus propios ingresos, y en una coalición invisible el capital y la legislatura han trabajado para minar la conciencia sobre lo colectivo, tanto como actividad económica y de vida cuanto como elemento de tutela ambiental (Cerulli Irelli, 2016). Por ello, los avances de la doctrina de los últimos 50 años que miran a lo colectivo como el último bastión de la tutela ambiental con base comunitaria, no se ve efectiva en la práctica.

Las tierras colectivas, a pesar de las que son ocupadas ilegalmente por privados o por el Estado, cubren un tercio de la superficie nacional. Este dato dimensiona la importancia de estas tierras como elemento de tutela ambiental y conservación del patrimonio histórico, cultural e identitario de la nación (Aproduc - Usi Civici, s. f.).

La dirección que la doctrina ha tomado hacia las propiedades colectivas como lugares de tutela ambiental es interesante y viable, en nuestra opinión. Como hemos comentado los cambios socioeconómicos en la población del país modifican las costumbres de vida y de necesidades, haciendo que las destinaciones agro-silvo-pastoriles por estas tierras parecen siempre menos actuales. Por un lado, sería importante empujar y valorizar nuevas actividades rurales para dar nueva vida agraria a estos territorios, es claro que se debe tomar en cuenta la situación actual y lograr una legislación capaz de defender y tutelar estas tierras de las miradas explotadoras de lo privado.

La falta de una claridad jurídica constitucional y la falta de conciencia generalizada sobre el tema de lo colectivo, de sus derechos y facultades, ha generado miles de conflictos que siguen hasta hoy, gracias a continuativas remisiones y aplazamientos de los litigios legales. Esta dinámica está permitiendo el abuso y el acaparamiento ilegal de las tierras, mientras que la legislación tarda (quizás, con razón) en definir claramente la defensa de lo colectivo.

#### IV.

Comparaciones jurídicas y políticas sobre la gobernanza colectiva entre Europa y Sudamérica

La actual forma jurídica italiana de la propiedad colectiva comparte en casi su totalidad la definición que hemos formulado en la primera parte de este trabajo. La ley 168 define la autonomía legislativa de sus instituciones, y clasifica estas tierras como indivisibles, inembargables, imprescriptibles e inalienables. Aunque no utilice el término territorialidad y no se pueda hablar de la existencia de una cosmovisión en sí misma en el actual contexto italiano, la gobernanza colectiva se plantea como forma de tutela tanto del paisaje y de los recursos naturales como de las costumbres de los habitantes originarios, entonces de su cultura y valor identitario. Mira al mantenimiento de los derechos para las futuras generaciones y se organiza sobre las necesidades de sus comunidades. Como hemos visto, los “domini collettivi” reúnen varias formas de propiedades mixta, que abarcan propiedades privadas y colectivas, con la única cláusula de compartir la gestión de tierras en gobernanza colectiva y que exista una comunidad referente.

En nuestra opinión los elementos que se diferencian más entre la situación boliviana e italiana son cinco:

- la ausencia constitucional de una dirección clara hacia la tutela y el reconocimiento de la propiedad colectiva en la constitución italiana
- la ausencia de una demanda “indígena” y de los habitantes originarios de las comunidades por los derechos colectivo en el contexto italiano
- la ausencia de una herencia de la lucha anticolonial, que en Bolivia como todo Sudamérica ha tenido un rol central en la reivindicación indígena por los derechos colectivos frente al robo colonial
- la orientación hacia un desarrollo siempre más neoliberal en la política italiana, que orienta las inversiones privadas y resalta la propiedad privada
- la ausencia de un convenio sobre pueblos indígenas y entonces una legislación supranacional europea sobre lo colectivo

Además de la ausencia del reconocimiento de la propiedad colectiva, que ya hemos comentado, hay una diferencia central entre las dos Constituciones en tema terminológico. Para abarcar con más profundidad el tema de la ausencia constitucional de lo colectivo en la Constitución italiana, podemos empezar diciendo que el término colectivo/a/os/as, referido a derechos de uso comunitario de tierra y territorio, aparece en la Constitución boliviana más de 50 veces, en todas sus formas y declinaciones. Esto da una idea clara de la importancia de lo colectivo como concepto y pilar de la sociedad boliviana a lo largo de la historia.

Si abarcamos los primeros cuatro capítulos de la Constitución boliviana el tema de lo colectivo y de los derechos comunitarios es abiertamente evidenciado, y el discurso general que se puede apreciar en el preámbulo de la constitución es un evidente intento de subrayar estos tipos de derechos originarios que forman el conjunto de derechos plurales del Estado.

El artículo segundo y noveno plantean con claridad la necesidad de tomar en cuenta el pasado colonial de Bolivia para abarcar un nuevo Estado “cimentado en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales” capaz de garantizar la “libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de [las] entidades territoriales [...] de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios” (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, artículo 2).

Después de haber clarificado la prioridad del Estado hacia los derechos colectivos y precoloniales, el capítulo cuarto se dedica exclusivamente a los pueblos indígenas campesinos, reconociendo su anterioridad al Estado, sus derechos a la libre determinación en todos los ámbitos (identitarios, lingüísticos, políticos, culturales, religiosos y espirituales), la titulación colectiva de sus tierras y a la creación de sus propias instituciones. Un rol clave en el artículo 30, por lo menos a nivel jurídico, es el derecho a la consulta previa, o sea la obligación por el Estado a consultarles:

Apartado 15. [...] cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

Apartado 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

Apartado 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

Por lo contrario, en la Constitución italiana, el único término que se utiliza para hablar de lo que abarca el tema de los derechos de los ciudadanos es el término "pubblico" o "generale" (público y general). Aunque similares a nivel conceptual, los dos términos (público y colectivo) no son iguales, y representan categorías jurídicas diferentes sobre todo en el tema de la propiedad. La propiedad pública es a la vez "propiedad" del Estado desde un punto de vista técnico, pero es pública porque está destinada al cumplimiento de los intereses de la colectividad y no del propietario (el Estado). En este sentido, el término público destaca una doble pertenencia a nivel técnico (a la colectividad y al Estado), que difiere del término colectivo, tanto jurídica como conceptualmente.

Según Cerulli Irelli, en la Constitución italiana, dentro del concepto de público se esconden dos conceptos diferentes, lo público como pertenencia del Estado y lo público como de una colectividad, o sea colectivo (Cerulli Irelli, 2016, p. 6).

A pesar de esta posible interpretación, la Constitución nunca habla de la propiedad colectiva y nunca utiliza el término colectivo para evidenciar el concepto de colectividad. Aunque reconozca el derecho a las autonomías locales y actúa hacia la descentralización administrativa en favor de las regiones, provincias y municipios (artículos 5 y 119), se define como "una e indivisible".

Según Fulciniti (2018), la ley 168, que sigue la dirección de la doctrina anterior, conlleva entonces un problema. Mientras que la ley declara los "domini collettivi" como actuación de la Constitución en los artículos 2, 9, 42 y 43, siendo estos ordenamientos preexistentes al Estado y no siendo reconocidos oficialmente por la Constitución, no parecen valores fundamentales constitucionales. Se deduce entonces, que la ley 168/2017 define los "domini collettivi" como ordenamientos jurídicos primarios anteriores al Estado italiano, poniéndolos al mismo nivel del ordenamiento jurídico del Estado unitario italiano, sin que la Constitución italiana haga la aclaración que a diferencia hace la Constitución boliviana.

Según la autora, la ausencia se debe a una elección política de la asamblea constituyente, gene-

ralmente, interpretada por la doctrina como el intento de dar continuidad liberal de la concepción propietaria en los años cincuenta. Esta postura política ha vuelto, en las palabras de la autora, la doctrina constitucional perezosa en el tema de lo colectivo, desde su proclamación hasta el día de hoy, 76 años después.

Por lo que se puede constatar, la Constitución italiana afirma duramente en el artículo 42, que es el artículo que reglamenta la propiedad, que la propiedad es "pubblica o privata". El artículo indica que los bienes económicos pertenecen al Estado, a entidades, públicas o privadas, o a sujetos privados. Los artículos constitucionales que la ley 168/2017 individua como referencias constitucionales sobre lo colectivo (artículos 2, 9 y 18) abarcan temas de interés por los derechos colectivos, como los derechos humanos, la libre asociación y la tutela del medio ambiente y la biodiversidad en el interés de las futuras generaciones. Estos elementos, aunque sean parte de la gobernanza colectiva, no pueden actuar como substitutos de ella en el texto constitucional, si la intención del Estado es de valorizar estos derechos y defenderlos.

Sin ingresar a temas jurídicos que no nos corresponden, es interesante subrayar como esta diferencia conceptual entre público y colectivo tiene un papel fundamental en la interpretación de la ley y de la relevancia constitucional sobre el tema de lo colectivo. La Constitución boliviana, como afirman Bazoberry et al., "ubica a Bolivia como uno de los países con mayores logros en ese ámbito legislativo de derechos" (Bazoberry et al., 2023, p. 8), y nos da la dimensión del papel, por lo menos a nivel estatuario y constitucional, que el Estado boliviano ha querido dar al tema de lo colectivo en 2009.

En nuestra opinión, a pesar de las dificultades prácticas que existen en el tema de la titulación de tierras y de reconocimiento de derechos indígenas, la relevancia constitucional boliviana representa un importante avance político, modelo tanto para Sudamérica como a nivel global. La actuación real de las leyes y principios constitucionales muchas veces se enfrenta con la actualidad política de las relaciones internas y externas a la nación, y depende de la capacidad de compromiso político de la clase política de un Estado. No obstante, en nuestra opinión el reconocimiento constitucional permite que las comunidades se sientan reconocidas y puedan, con fuerza y convencimiento, luchar por sus derechos. En el caso italiano, el cambio cultural causado por la orientación hacia un desarrollo económico cada vez más neoliberal en la política, ha causado un lento e inexorable abandono de las tierras, de generación en generación y ha generado una pérdida de las conciencias sobre lo colectivo.

Este abandono ha sido causado por la pérdida de esperanza por parte de las comunidades, que han visto, en muchos casos, sus tierras ocupadas sin que la legislación haya logrado (en algunos casos durante más de 100 años) aclarar y dar justicia a sus derechos originarios. Como ya hemos expresado en este texto, la ausencia de una demanda "indígena" por parte de los habitantes originarios de las comunidades por los derechos colectivos, en el contexto italiano, se debe a la ausencia de una legislación constitucional clara, que no deje espacios grises entre sus leyes y que afirme con fuerza el reconocimiento de estas propiedades por el Estado.

Este desafío se necesita para reactivar la memoria de aquellas comunidades que, aunque en una época capitalista y neoliberal, requieren renovar sus compromisos hacia el medio ambiente y la salvaguardia de la biodiversidad y ejercer sus derechos.

V.

## Conclusiones

Este artículo tenía el objetivo de aclarar el panorama sobre la gobernanza colectiva en Sudamérica y en Europa, concentrándose en particular sobre los casos de Italia y Bolivia, para poder abrir un espacio de debate entre continentes sobre el tema de lo colectivo.

Utilizando las palabras de Bautista y Bazoberry, el punto más relevante que resalta en este texto es la urgencia de encontrar, a nivel global, "una estrategia multidimensional con varios frentes y actores para constituir una masa crítica, esencial para la defensa y protección del acceso y tenencia colectiva de la tierra", o sea una "estrategia contemporánea de sostenibilidad de la vida, como una alternativa a los modelos de desarrollo que propagan la individualización y mercantilización de todos los bienes naturales y cuerpos humanos, en aras de la acumulación de capital que beneficia a muy pocos en detrimento de las grandes mayorías" (Bautista & Bazoberry, 2021, p. 22). La gobernanza colectiva es capaz de cubrir este rol político y de gestión, y esto se debe a la capacidad política y social de la gobernanza colectiva de actuar alternativamente tanto como tutela del medio ambiente y de la sostenibilidad de la vida (humana y no humana) cuanto como herramienta de tutela de las identidades y culturas ancestrales claves para lograr este equilibrio.

En ambos casos, el boliviano y el italiano, las identidades y formas de vivir en equilibrio con la naturaleza de los pueblos originarios se han perdido y han sido debilitadas por el avance de modelos de desarrollo mortíferos y capitalistas. El trabajo de recuperación tanto de la memoria de sus propios ancestros, como de formas y costumbres antiguos de vida, representan hoy un desafío y una ocasión extremadamente interesante y poderosa. Por ello, compartimos la idea que a nivel global se debería "superar el arraigo ancestral" (Bautista & Bazoberry, 2021, p.35) que relega los derechos colectivos solamente a los pueblos originarios y empezar a hablar de formas de propiedad y gobernanza colectiva extensibles a otros sujetos políticos y sociales. Gracias a formas de etnicidad estratégica y reetnicización (Bautista & Bazoberry, 2021) por parte de los mismos habitantes de las comunidades, es posible dar nueva vida a esta memoria robada y ahora reactivada, para trazar nuevos caminos hacia un futuro más justo y sustentable.

Además, como se puede apreciar en el caso italiano, los cambios (naturales o forzados) en los sistemas socioeconómicos están modificando las áreas clásicas, de tipo agro-ganadero, de acción de la gobernanza colectiva. Este cambio no debe ser visto como el fin de estas propiedades, sino como una ocasión para actualizar las legislaciones y las formas de gobernanza colectiva para que se puedan adaptar a las nuevas situaciones, y seguir con la construcción de estrategias contemporáneas de sostenibilidad de vida.

Sin embargo, es evidente que el rol de los Estados es central en poder lograr este objetivo, tanto en Sudamérica como en Europa. El caso boliviano es un buen punto de partida para imaginar que el debate sobre lo colectivo, pueda abarcar tanto los debates entre activistas cuanto los debates estatales y jurídicos. Por ello, creemos que sería interesante intentar un estudio a nivel internacional europeo, para seguir elaborando propuestas políticas y jurídicas de tutela de estas formas de gobernanza. Estos trabajos podrían producir el énfasis necesario para re-actualizar y revalorizar formas de convivencia sustentable entre el humano y la Madre Tierra, quizás para poder pensar, un día, un convenio internacional global que vaya más allá de los pueblos indígenas y que pueda postular lo colectivo como una herramienta de reducción de las desigualdades y de salvaguardia de la vida.

Bibliografía

Andreoni, S. (2022). Mitologie del marmo. Estrattivismo, cultura e lavoro nelle Alpi Apuane dell'alta

Garfagnana [Università degli studi di Torino]. <http://lnx.pubblitesi.it/schede-sintetiche/area-sociale/1577-samuele-andreoni-mitologie-del-marmo-estrattivismo-cultura-e-lavoro-nelle-alpi-apuane-dell-alta-garfagnana>

Aproduc - Usi Civici. (s. f.). Regime Giuridico.

Aproduc - Usi Civici. (2019). Il demanio civico ed il diritto di uso civico: Concetti base e riferimenti storici e di dottrina.

Bartelletti Antonio (1989) Ricerca sulla fondatezza storico-giuridica dei decreti di archiviazione emessi dal Commissariato per gli Usi civici di Roma, relativamente ai Comuni delle Province di Massa-Carrara, Lucca e Pisa, per conto della Regione Toscana

Bautista Durán, R., & Bazoberry Chali, O. (2021). Gobernanza de la tierra colectiva y su contribución a la reducción de las desigualdades. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Bautista Durán, R., Bazoberry Chali, O., & Soliz Tito, L. (Eds.). (2022). Informe 2021: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Bazoberry Chali, O., Bautista Durán, R., & España Rodríguez, L. (Eds.). (2023). Acceso a la tierra y territorio: Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Catalani Pietro (2024) Linee della disciplina legale delle terre collettive e degli usi civici, Editore indipendente

Cerulli Irelli, V. (2016). Apprendere "per laudo" Saggio sulla proprietà collettiva. Quaderni Fiorentini.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

Corfini Licio (1978) Problemi in tema di usi civici nella valle di Arni, Tesi di Laurea

De Stefani Carlo (1888) Di alcune proprietà collettive nell'Appennino e degli ordinamenti relativi, estratto dall'Archivio per l'Antropologia e la Etnologia vol. XVIII, fascicolo

Di Genio. (2006). Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico. Archivio Scialoja-Bolla.

Dupont Emmanuel, Édouard Jourdain (2022) Les nouveaux biens communs?, Fondation Jean Jaurès

Fulciniti, L. (2018). I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi. Diritto agroalimentare, 3.

Grossi Paolo (2017) Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria, Giuffré

Ostrom, E. (2015). Governing the commons. Cambridge University Press.

Perazzo Carlo (2021) In-comune. Nessi per un'antropologia ecologica, Asterios, Trieste

Ricoveri, Giovanna (2005) Beni comuni tra tradizione e futuro, EMI, Bologna

Rojas Tudela, F., & Carrasco Oporto, S. (2018). Constitucionalismo Latinoamericano. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.