

Reforma de la tenencia de la tierra y descentralización



En muchos países existe un renovado interés en las políticas de reforma de la tenencia de la tierra, a medida que los recursos se vuelven más escasos y aumenta la competencia por la tierra. Aunque el término “reforma de la tenencia de la tierra” aún se asocia con la redistribución de la misma, hay muchos tipos de reforma de tenencia de la tierra o políticas de tierra.

FUENTE:

Meinzen-Dick, R.M. Di Gregorio y S. Dohm, 2008. “Decentralization, Pro-Poor Land Policies, and Democratic Governance”. *CAPRI Working Paper*, núm. 80. IFPRI, Washington, DC.

A continuación se presentan los cuatro tipos principales de reforma:

1. **Registro de la tierra.** Esto implica registrar los derechos existentes. El registro puede incluir desde la demarcación de límites parcelarios, el trazado de mapas locales de propiedades y el registro de tierras comunitarias, hasta investigaciones catastrales exhaustivas y la emisión de títulos de propiedad. En la mayoría de los casos el registro se centra en los derechos individuales, pero en algunos otros se registran derechos colectivos, como en Liberia o en Mozambique. La sistematización puede fortalecer derechos existentes al dejar claro que el Estado hará válidos los derechos que hayan sido registrados apropiadamente. No obstante, esto podría resultar en pérdidas para otros usuarios del recurso cuyos derechos no han sido registrados. Por ejemplo, cuando los derechos se registran solo a nombre del hombre cabeza de familia, puede también incrementar la inseguridad de la tenencia de la mujer. En África, algunos consideran que el proceso de emisión de títulos de propiedad es una fuente de inseguridad porque las elites tendrían ventaja para adquirir los títulos.

2. **Reformas redistributivas de la tierra.** Estas reformas se han asociado de diferentes maneras con objetivos de incremento de la equidad o la productividad, reducción de la pobreza y en respuesta a la agitación y demandas políticas. Las reformas de redistribución requieren un fuerte compromiso del gobierno central, ya sea para expropiar tierras de propietarios privados o para transferir tierras del Estado a individuos (una forma de privatización).

3. **Restitución.** La restitución de la tierra puede verse como una variante de la reforma de redistribución de la tierra que se dirige a reparar injusticias pasadas, como en Sudáfrica, Zimbabwe, en sociedades postsocialistas, como Europa del Este y Asia central, o luego de un conflicto violento. Además de los desafíos de los programas regulares de redistribución de la tierra, la restitución está ligada invariablemente a reparar injusticias del pasado y el Estado debe decidir qué constituye un reclamo legítimo en ese sentido.

4. **Reconocimiento de los derechos sobre la tierra.** El reconocimiento por parte del Estado de los usos de la tierra que ya están siendo ejercidos sin la aprobación del gobierno representa una cuarta categoría de reforma de tenencia de la tierra. El reconocimiento de los derechos sobre la tierra de usuarios o pueblos indígenas que habitualmente la han trabajado proporciona un importante ejemplo de tales reformas. Los derechos de la gente que vive en la tierra que el Estado reclama como propiedad del gobierno para áreas protegidas (tales como parques nacionales), bosques o terrenos de pastoreo también podrían verse fortalecidos o transformados a través del reconocimiento del Estado.

La tenencia de la tierra y el papel del Estado y las comunidades

La implementación exitosa de todas las modalidades de reforma de tenencia de la tierra requiere un papel sustancial de los gobiernos, así como de algunas formas de participación local organizadas.

Sin embargo, esto no implica que todos deban estar subsumidos en un acuerdo formalizado sujeto a la ley estatal.

Políticas de la tierra en favor de los pobres

El análisis de los diferentes tipos de programas de descentralización y reformas de tenencia de la tierra proporciona un punto de partida para identificar estrategias adecuadas para desarrollar

Registro informal de la tierra en Madagascar

Madagascar es un ejemplo de un sistema de registro informal sumamente descentralizado que se practica en el nivel local, el cual corre paralelo a la administración oficial de la tierra. En vez de actualizar los títulos de la tierra, que es un proceso muy costoso (tanto en términos de dinero como de tiempo), la gente del lugar va con el jefe de la aldea para certificar sus transacciones de la tierra en forma de contratos. Éstos tienen la ventaja de que se hace del conocimiento local quién tiene los derechos de la propiedad de la tierra, pues se llama a testigos.

El sistema de usar contratos, generalmente conocidos como "petits papiers", que sirven como prueba de la compra y propiedad, también se practica en otros países de África. Mientras que con frecuencia brindan una seguridad adecuada de la tenencia dentro de la comunidad, podría no ser suficiente si se presenta un cuestionamiento por parte de personas que no pertenecen a la misma, quienes podrían usar su mayor acceso al sistema formal de emisión de títulos de propiedad para presentar una reivindicación de la tierra.

Restitución en Sudáfrica

El reclamo por la política de "mejoramiento" en Chatha, Sudáfrica, es un ejemplo de la importancia de que todas las partes participen en la negociación en torno a la restitución. Desde los años cincuenta, se usaron las llamadas políticas de mejoramiento para controlar la degradación de las tierras de pastoreo, por medio de las cuales se redefinía el uso de la tierra en las aldeas rurales y se reubicaba por la fuerza a los pobladores en nuevas áreas residenciales.

Porque retornar al modelo original de poblamiento era indeseable para todas las partes, las negociaciones condujeron a la creación de un paquete de desarrollo y soporte para diseñar e implementar un plan de desarrollo, que a su vez resultó en la creación de una división de Planeación de Desarrollo y Apoyo a los Asentamientos, dentro de la Comisión Regional de Reclamo de Tierras, para que apoyara a los demandantes luego de su reubicación.

Los reclamos de restitución sobre reservas naturales constituyen otro caso complicado. El caso de Dwesa-Cwebe culminó en un esquema de manejo descentralizado que transfirió dos reservas a un fideicomiso y estableció el manejo compartido entre los demandantes y las autoridades nacionales de conservación.

trabajos conjuntos en los que participen el Estado y la sociedad civil e instancias centrales y locales, que puedan aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra para los pobres.

Tabla 1. Comparación de las diferentes modalidades de reforma de tenencia de la tierra				
Tipo de reforma	Registro	Redistribución	Restitución	Reconocimiento
Fortalecimiento de los derechos existentes o transferidos	Fortalecimiento de derechos existentes	Transferencia de grandes terratenientes a personas sin tierras	Transferencia de la tierra de regreso a sus propietarios originales	Fortalecimiento de los derechos existentes
Contexto	Tenencia consuetudinaria	Propiedad de la tierra muy desigual	Historia de expropiación o conflicto	Pueblos indígenas, otros usuarios de los bosques, tierras de pastoreo, etc.
Paquete usual de derechos	Propiedad	Propiedad	Propiedad	Uso, algunos derechos de manejo
Individual/colectivo	Usualmente individual	Usualmente individual	Usualmente individual	Usualmente colectivo
Papel potencial de las organizaciones locales	Identificar al detentador de los derechos, mantener registro local, resolución de conflictos	Identificar receptores (y vendedores si se basa en el mercado), resolución de conflictos	Identificar demandantes legítimos, resolución de conflictos	Identificación de demandantes, manejo continuado de los recursos
Cuidados necesarios para obtener resultados en favor de los pobres	Incluir el reconocimiento de derechos secundarios importantes para los grupos pobres y marginados, entre ellos, las mujeres	Apoyo (e.g., créditos, estudios de mercado) que permita a los pobres acceder a la tierra y usarla productivamente	Evitar una mayor exclusión de los sectores pobres sin derechos de restitución, pero que han estado invirtiendo en la tierra	Salvaguardar los derechos de las mujeres en sistemas patriarcales

Por último, millones de agricultores, pescadores y trabajadores forestales no tienen derechos formales sobre los recursos de los que dependen. El reconocimiento de tales derechos por el Estado puede hacer mucho para fortalecer la seguridad de la tenencia, el sustento, la cohesión social y la dignidad de estas personas. Muchos de los usuarios no reconocidos son grupos indígenas u otras minorías desfavorecidas, de modo que fortalecer sus derechos sobre la tierra puede contribuir a los derechos humanos en general.

Lecturas recomendadas

Alden Wily, L. 2006. *Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21st Century?* UNDP Dryland Development Centre, Nueva York.

Chilundo, A., B. Cau, M. Mubai, D. Malauene y V. Muchanga. 2005. *Land Registration in Mampula and Zambezia Provinces, Mozambique: Securing Land Rights in Africa*. Reporte de investigación, núm. 6. IIED, Londres.

World Bank. 2003. "Land Policies for Growth and Poverty Reduction". *World Bank Policy Research Report*, Washington, DC.

