

Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR)

Documento Temático N° 1

Políticas y prácticas para garantizar y mejorar el acceso a la tierra

Enero 2006

Este documento fue preparado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD) bajo contrato con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Las posturas y opiniones propuestas son las de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Lorenzo Cotula, Camilla Toulmin y Julian Quan

Índice

Resumen Ejecutivo (a prepararse)

INTRODUCCIÓN	4
I. EL ACCESO A LA TIERRA Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	5
A. EL ACCESO A LA TIERRA COMO BASE PARA LA POTENCIACIÓN SOCIOECONÓMICA.....	5
B. EL ACCESO A LA TIERRA Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA	6
C. EL ACCESO A LA TIERRA Y LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	8
D. LA REDISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA.....	9
II. GARANTIZANDO EL DERECHO DE TIERRAS	13
A. EL PAPEL DEL MERCADO EN EL MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LA TIERRA	17
B. DERECHOS DE TIERRAS PARA LAS MUJERES.....	19
C. EL EQUILIBRIO ENTRE LOS INTERESES DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS Y LOS DERECHOS DE TIERRA DE LOS USUARIOS DE LA LOCALIDAD.....	21
D. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS.....	23
E. GARANTIZANDO EL DERECHO A LOS RECURSOS DE LOS GRUPOS DE PASTORES.....	25
F. CONFLICTO.....	27
CONCLUSIONES	29
CASOS CITADOS	33

Esto estaba entre mis plegarias: un pedazo de tierra no tan grande, donde habría un jardín y un manantial eterno cerca de la casa.

Horacio

En muchas partes de África, los habitantes de las zonas rurales se encuentran en un período de incertidumbre –un momento de duda entre dos sistemas y dos períodos: un tiempo no tan lejano cuando los principios consuetudinarios eran el punto de referencia, y un futuro incierto, en el cual son inevitables nuevas normas y reglamentos.

Mathieu et al. 2003

Introducción

1. En este documento se analizan los vínculos entre el acceso a la tierra y la reducción de la pobreza y se resumen las políticas y prácticas vigentes para mejorar el acceso a la tierra de los grupos más pobres en diferentes partes del mundo. Se analiza, además, el acceso a la tierra (sobre todo del área rural) en África, América Latina y Asia, enfocando también las principales reformas agrarias realizadas por las economías en transición de Europa central y del este y la Comunidad de Estados Independientes. Se examinan también los cambios en la reforma agraria, las diferentes formas de asegurar los derechos de tierra y garantizar una distribución más justa, la vulnerabilidad de algunos grupos que pierden sus derechos a la tierra y la necesidad de afrontar estos derechos en la resolución de conflictos y en la construcción de la paz. Se concluye con recomendaciones para la protección del derecho a la tierra de los grupos más pobres y vulnerables.

2. Se identifican también los retos para garantizar el acceso a la tierra a los grupos más pobres y vulnerables en un contexto de cambio global continuo. Dado el amplio alcance y la gran diversidad dentro y entre los países y continentes, hemos omitido muchos detalles importantes. El enfoque principal es la tierra de las zonas rurales y la reforma agraria, sin perder de vista que los temas del acceso a la tierra urbana y rural no pueden ser separados. En particular, la rápida urbanización absorbe las tierras rurales para uso habitacional, comercial y especulativo. La innovación en asegurar los derechos sobre las tierras urbanas ofrece lecciones valiosas para afrontar las reivindicaciones de terrenos rurales. Este documento enfoca el uso de la tierra agrícola (definido por extensión para abarcar la producción de cultivos, la cría de animales y otras actividades de producción alimentaria usando los recursos naturales). Otros usos de terrenos y bienes rurales (residencial, forestal, turístico, mercados rurales, bienes ambientales, bienes hídricos, etc.) son muy importantes también para los medios de vida, pero se tocan brevemente en este documento.

3. Este documento adopta una definición amplia de acceso a la tierra, como procesos por los cuales la gente, individual o colectivamente, adquiere derechos y oportunidades para ocupar y utilizar la tierra (principalmente para la producción pero también para usos sociales y económicos) temporal o permanentemente. Estos procesos incluyen la participación en los mercados formales e informales, el acceso a la tierra a través del parentesco y redes sociales, incluyendo el traspaso de derechos por herencia y dentro de las familias, y su asignación por el estado y otras autoridades que controlan la tierra.

4. La tierra, en muchos países en desarrollo, es un bien de valor inmenso. El aumento de la demanda de tierra produce precios más altos. El control de este recurso es fundamental para el

poder político nacional y local. Al crecer la competencia por la tierra, los que tienen derechos débiles tienden a ser aislados ya que efectivamente no pueden hacer valer sus demandas. El derecho de tierras una vez perdido difícilmente puede ser restablecido (la ocupación en muchos sistemas llega al 90 por ciento). De esta forma es casi imposible garantizar las reivindicaciones rápidamente antes de que la gente sea desplazada, para evitar el desposeimiento de masa en las comunidades pobres y vulnerables.

5. Los gobiernos casi siempre han sido cómplices del menoscabo y pérdida de derechos de tierra, manteniendo y consolidando el poder a través de la influencia en la distribución de bienes clave para grupos o individuos específicos (Barraclough, 1999). La historia revela muchos casos en que los derechos de los pobres han sido reinterpretados para disminuir su relevancia. Los derechos no escritos han dado paso a procedimientos escritos más formales (Clanchy 1979). El papel de las autoridades tradicionales como administradores de la tierra para sus extensas comunidades puede traducirse en derechos de uso y goce. Las poblaciones tribales pueden encontrar que las tierras de las que dependen sus medios de vida han sido vendidas para explotaciones mineras, aparentemente creando trabajos y “desarrollo” en la localidad. Los mecanismos de gobierno central prevalecen ante las demandas locales de tierras y recursos.

6. Se necesitan políticas y programas equilibrados para promover el desarrollo agrícola y proteger a los grupos más vulnerables contra el incremento de la pobreza (específicamente en un mundo donde la competencia por el acceso a los recursos y un cambio en el uso de la tierra que realce su rendimiento, son los ejes principales del proceso de desarrollo). Es importante reafirmar los principios que rigen los derechos fundamentales de amparo, alimentación y seguridad. Facilitar el acceso a la tierra a los grupos más pobres y proteger sus derechos de tierras, dentro del marco jurídico, les permite hallar refugio, alimentación y seguridad en un ambiente progresivamente en competencia. Esto se da, fundamentalmente, si las oportunidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas son limitadas. Por otra parte, el acceso seguro a la tierra sienta las bases para la participación directa de los pobres en procesos de desarrollo socialmente inclusivos.

7. Este documento pone en evidencia las lecciones aprendidas de las prácticas para garantizar el acceso a la tierra para los grupos más pobres en diferentes partes del mundo, su eficacia limitada y la necesidad urgente de planificar mejor las instituciones y procedimientos para fortalecer los derechos y oportunidades de los grupos más pobres y vulnerables.

I. El acceso a la tierra y la reducción de la pobreza

A. El acceso a la tierra como base para la potenciación socioeconómica

8. La pobreza rural está relacionada con el acceso a la tierra de los pobres, en forma de falta de tierra, o a causa de derechos de tierra inseguros e impugnados. Los análisis económicos han reconocido la importancia fundamental de garantizar los derechos de propiedad para el crecimiento y, por lo tanto, para la reducción de la pobreza que el crecimiento puede traer. El incremento del acceso a la tierra puede traer también beneficios directos para la mitigación de la pobreza y, no menos importante, contribuir a incrementar la seguridad alimentaria. En los países donde la agricultura es la actividad económica principal, el acceso a la tierra es un medio fundamental para que los pobres garanticen el suministro de alimentos en sus hogares y generen ingresos. Esto sucede tanto en las sociedades en las que prevalece la agricultura de subsistencia (donde el acceso a la tierra es la condición *sine qua non* de la seguridad alimentaria del hogar) como también en las sociedades donde la agricultura está más orientada hacia el mercado, en las cuales la agricultura familiar suministra una fuente principal de empleo que genera ingresos para

comprar alimentos. Incluso cuando la agricultura y la tierra se vuelven menos importantes con el crecimiento de fuentes alternativas de ingresos, garantizar los derechos de tierras es una fuente valiosa de ingresos para inversiones, para las jubilaciones o la seguridad en caso de desempleo. En muchos países, por supuesto, y específicamente donde el agua para uso agrícola es un recurso escaso, estas afirmaciones son válidas también con relación a garantizar el acceso al agua, incluyendo casos en donde se dé en conjunto con el acceso a la tierra.

9. Los derechos de tierras garantizados son también una base para el amparo, el acceso a servicios y la participación cívica y política. Son también una fuente de seguridad financiera, como garantías de créditos o como bienes transferibles que pueden ser vendidos, rentados, hipotecados, prestados o legados. Más aún, el acceso seguro a la tierra crea incentivos para los usuarios, para invertir trabajo y otros insumos y así mantener o fortalecer su valor, sostener su productividad y acceder a oportunidades de desarrollo social y económico.

10. Además, la investigación ha documentado una relación positiva entre la tierra distribuida equitativamente y el crecimiento económico (Deininger y Squire 1998). Si la historia ofrece ejemplos de países que se han desarrollado con distribuciones desiguales de tierras (véase, por ejemplo, la revolución industrial en el Reino Unido en los siglos XVIII y XIX), la investigación, por su lado, nos muestra que (durante el período 1960-2000) los países con una distribución más igualitaria de la tierra se han caracterizado por niveles mayores de crecimiento económico (Deininger 2003). Las distribuciones más igualitarias de tierras se asocian también a mayores situaciones de paz y de cohesión. Cuando los derechos de tierras están ampliamente concentrados, las desigualdades pueden generar un sentido de injusticia, implicando riesgos de ocupaciones de tierras y choques violentos. La experiencia de varias ocupaciones en los países del este asiático (Corea del sur, Taiwán) demuestran que una reforma que produce una distribución más igualitaria de la tierra es fundamental para sentar las bases de un desarrollo económico sostenible.

B. El acceso a la tierra y el desarrollo agrícola

11. La relación entre el acceso a la tierra y la reducción de la pobreza no puede analizarse aislada de una política agrícola y económica más amplia. De la misma forma, estos argumentos están profundamente relacionados con las políticas de desarrollo rural y con los logros ambientales. La distribución de derechos de tierras y las oportunidades de acceso a la tierra afectarán directamente la distribución de la riqueza, los índices de crecimiento económico y la incidencia de la pobreza; y la forma y dirección del desarrollo agrícola afectará los resultados y rendimientos de diferentes tipos de actividades agrícolas, el valor de la tierra y las demandas de acceso a los recursos de tierras (Cotula *et al.* 2004). Los incentivos y estructuras de tenencia que determinan mayormente el uso de la tierra afectarán considerablemente los impactos ambientales y la sostenibilidad.

12. Las discusiones sobre el acceso a la tierra deberían ubicarse en el contexto del debate sobre la modernización agrícola que se está llevando a cabo en muchas partes del mundo. En sentido general, dos modelos de desarrollo agrícola por ideas políticas están compitiendo en el mercado. Por un lado, un punto de vista común enfoca la promoción de agronegocios para atraer capital privado e incrementar la productividad agrícola. Por el otro, la agricultura familiar sigue siendo el motor de los medios de vida rurales en muchas partes del mundo en desarrollo; y ha demostrado ser dinámica, sensible a los cambios y una fuente importante de inversiones agrícolas, tales como en África del oeste (Toulmin y Guèye, 2003). En otros lados, como en América Latina, coexisten modelos basados en el alto coeficiente de capital y en la agricultura

familiar, aunque el apoyo a la investigación, desarrollo y extensión tiendan a concentrarse fundamentalmente en el sector comercial.

13. Mientras las exigencias de justicia social y de igualdad demandan que la estrategia agraria apoye las luchas de los pobres para obtener acceso a la tierra como medio de subsistencia y de vida, algunos críticos sostienen que la pequeña producción agrícola es ineficiente y que los pobres deberían abandonar las zonas rurales y buscar empleos en la economía “moderna” –en explotaciones agrícolas comerciales o en el sector ajeno a la agricultura– (véase el Recuadro 1). En la práctica, la agricultura familiar compite con las demandas comerciales de tierra y, dado el contexto de mercados cada vez más globalizados, la sostenibilidad de los medios rurales de vida para los pequeños productores dependerá de su modernización, con el apoyo de las políticas y recursos para fortalecer su capacidad y el acceso a los mercados.

Recuadro 1. Los pequeños productores vs. las grandes explotaciones agrícolas

Ha habido un debate casi eterno sobre el tamaño de la explotación agrícola y la productividad. Algunos argumentan que la era de los pequeños productores ha concluido y que, por razones de eficacia, las pequeñas explotaciones deberían consolidarse en pocas grandes explotaciones para permitir las economías de escala y el incremento de la mecanización. Sostienen, por un lado, que las pequeñas explotaciones se basan en productores del campo empobrecidos, al margen de la subsistencia, con poca habilidad para generar excedentes para inversiones y con limitada capacidad para adoptar nuevas tecnologías. Y, por el otro, en lo rentable de las grandes explotaciones que acceden al mercado mundial y generan empleos y buenos salarios para la fuerza de trabajo local. Otros impugnan tales argumentos y notan que para muchos cultivos hay economías de escalas reducidas o inexistentes en la producción agrícola. Se basan, por un lado, en el dinamismo de los pequeños productores, donde la innovación y las inversiones son evidentes cuando la gente se adapta a las nuevas oportunidades del mercado y a los cambios en las condiciones ambientales; y, por el otro, en la ineficiencia de las grandes explotaciones con pocos trabajadores, bajos salarios y producción reducida.

Existe una evidencia sencilla a favor de cada caso, dependiendo del tipo de cultivo, del contexto político y de las formas de apoyo disponibles para los diferentes tipos de productores. Los pequeños productores generalmente trabajan a conducción familiar, pueden estar orientados a la subsistencia o al mercado, usar pocos o muchos insumos externos, trabajar manualmente o con maquinarias y usar la tierra extensiva o intensivamente. Las grandes explotaciones, generalmente, se orientan hacia el mercado, pueden ser asociaciones o a conducción familiar, y usar pocos o muchos trabajadores. Ambos tipos de producción pueden poseer o carecer de dinero, usar principalmente métodos manuales o mecánicos y usar la tierra extensiva o intensivamente. Por esta gran variedad en los tipos de explotaciones, cualquier afirmación sobre los méritos de una pequeña vs. una grande explotación puede ser relevante solamente dentro de un ambiente social, económico y biofísico determinado.

Las economías de escala se pueden lograr con la mecanización de los cultivos tales como la caña de azúcar, algunos cereales y la soja, por ejemplo. Mientras los cultivos de plantas perennes, tales como el caucho, frutas y hortalizas tienden a estar mejor bajo un proceso de producción intensiva con una proporción importante de mano de obra. En ausencia de economías de escala, las pequeñas explotaciones pueden ser más eficaces por la estructura favorable de incentivos de la agricultura de autoempleo y los importantes costos de transacción y seguimiento asociados con la mano de obra jornalera (de Janvry *et al.* 2001). En Indonesia, por ejemplo, el 80 % de la producción de caucho y resinas y el 95 % de la de frutas se efectúa en los huertos de los pequeños productores (Kuechli 1997). Pero tanto las explotaciones pequeñas como las plantaciones de caucho deben ser intervenidas por expertos, propietarios o trabajadores, con un interés directo en la calidad sostenible del látex y la productividad de los árboles bajo su cuidado y necesidades de supervisión.

Incluso cuando hay pocas economías de escala en la producción misma, hay un creciente entrar y salir de economías de escalas según el acceso a insumos y mercados. Los compradores de materias primas prefieren tratar con pocos grandes proveedores por los costos de transacción asociados con el manejo de productos que con una gran cantidad de pequeños productores, relegando a estos últimos al mercado local menos rentable. Tales mercados están también amenazados si el producto compite con los granos básicos a menudo subsidiados por países con

grandes excedentes (Vorley 2001). Sin embargo, grupos de pequeños productores pueden también organizarse para, en conjunto, almacenar, categorizar y vender sus productos para poder acceder a mayores compradores.

14. En última instancia, la selección entre sistemas de agricultura grandes y pequeños es una cuestión de política tanto como de economía. Con el tipo adecuado de escenario político y disponibilidad de servicios e infraestructuras, los sistemas de producción en pequeña escala pueden ser, al menos, tan productivos por hectárea como las grandes explotaciones comerciales y ofrecer también un nivel de vida estándar a través del acceso garantizado a los mercados locales y globales. Esto último dependerá no sólo de las políticas nacionales sino también, en gran medida, de los resultados de las negociaciones comerciales internacionales, como las de la OMC y de la EPA, y del grado hasta el cual la ayuda alimentaria se separe, por ejemplo, de las existencias de excedentes de alimentos. De todas formas, los pequeños productores deben tener garantizados y protegidos sus derechos de propiedad. Estos les servirán como garantía para el acceso a crédito estacional o a largo plazo para inversiones en cambios que fortalezcan la productividad, o en la selección del momento mejor para vender sus productos; les permitirá arrendar con seguridad parte de sus tierras o tomar en arriendo otras tierras; o en última instancia la opción de vender sus tierras y arneses para seguir desarrollando nuevos medios de supervivencia. Las reflexiones sociales, éticas, culturales y ambientales, al igual que la interiorización de factores externos a la producción agrícola necesitan ser consideradas en esta ecuación.

C. El acceso a la tierra y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

15. Los actuales esfuerzos globales para promover el desarrollo se centran en la necesidad de mitigar la pobreza, realizar esfuerzos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), duplicando los flujos de ayuda y suministrando alivio de la carga de la deuda a los países más pobres y liberalizando la economía mundial a través de reformas en el comercio. Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) son el marco principal para que muchos gobiernos de países en desarrollo cumplan con estos objetivos, al igual que la condición previa para recibir alivio de la carga de la deuda. Las prioridades a lo interno de los DELP tienden a concentrarse en la movilización de recursos para la entrega de servicios en vez de afrontar los obstáculos políticos que constriñen las oportunidades para los pobres. La mayor parte del énfasis sobre la forma en que los pobres pueden ser ayudados a “incrementar su salida de la pobreza” presentan una situación aparentemente sin conflictos y ventajosa para todos en la cual el incremento de los fondos de ayuda y ambientes políticos más favorables ofrecen a todos la oportunidad de mejorar sus ingresos y medios de vida. Pero tales logros no son garantizados para todos. Los marcos institucionales y el perfil de intereses políticos –locales, nacionales y globales– determinarán el grado hasta el cual los grupos de pobres se beneficiarán con las nuevas oportunidades económicas.

16. El Recuadro 2 ofrece una visión reciente de los DELP de 18 países y compara los resultados con un estudio anterior de África del oeste y central. Después de haber sido descuidados por la primera generación de DELP, los temas sobre el acceso a la tierra han comenzado a aparecer en los más recientes, como se puede apreciar más adelante. El tema sigue siendo qué tanto los gobiernos están dispuestos y serán capaces de enfrentar los bloqueos legales e institucionales que generan las desigualdades estructurales en el acceso a la tierra.

Recuadro 2. La tierra en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza en África subsahariana y el sudeste asiático

En 2002, el IIMA condujo un estudio de los DELP en África central y del sur (resumidos en Cotula *et al.* 2004). A pesar de que 8 de los 13 abordados por este estudio enfocaban la importancia del mejoramiento del acceso a la tierra para los pobres, sólo 4 identificaban actividades relacionadas que podían realizarse. Sólo 2 de los 13 mencionaban específicamente el acceso a la tierra para las mujeres (Níger y Guinea), y cinco trataban la importancia de la tenencia de tierras en relación con la pobreza urbana (Benin, República Centroafricana, Chad, Guinea y Mauritania). En un DELP (Senegal) no había referencias sobre el acceso a la tierra o los recursos naturales como factor importante en la mitigación de la pobreza. Extendiendo el ejemplo tres años más tarde para incorporar un 18° DELP de América Latina, Asia del este y del sur y África subsahariana se pueden efectuar algunas comparaciones.

En primer lugar, los temas sobre tierras tienen un papel más importante en los DELP más recientes que han sido examinados. En 13 de los 18, se encuentran referencias explícitas a la relación entre la falta de acceso a la tierra y la pobreza. El vínculo se presenta con mayor o menor énfasis. Por ejemplo en el DELP de Burkina Faso hay 13 referencias sobre el acceso a la tierra. En el DELP de Mongolia 2003 se pone en evidencia una nueva ley que se propone dar tierra a las unidades familiares, enfrentando el problema del acceso a la tierra, aunque no esté directamente puesto en el documento como un tema sobre la pobreza. En África subsahariana el DELP más reciente hace referencias frecuentes al vínculo entre la pobreza y el acceso a la tierra.

En segundo lugar, la responsabilidad de la reforma agraria –a través de objetivos, políticas, programas y nuevas legislaciones que se centran en el acceso a la tierra y la seguridad de tenencia– queda manifestada en los DELP de la mayor parte de los países sondeados, al menos a nivel retórico. Honduras considera el mejoramiento del acceso a la tierra como objetivo principal en su estrategia de reducción de la pobreza. Esto se traduce en un compromiso de extensión de su programa de títulos de propiedad, y la creación de un programa de acceso a la tierra. Nuevas normas sobre la tierra han sido aprobadas en Camboya, Mongolia y la República Popular Democrática de Laos ha establecido un departamento de planificación nacional de uso de la tierra a lo interno de la oficina del primer ministro. Algunos de los objetivos pueden parecer demasiado ambiciosos, pero los temas de la tierra son, sin lugar a dudas, un mecanismo principal de reducción de la pobreza.

En tercer lugar, 11 de los 13 DELP mencionan explícitamente el género en relación con la tierra y con su acceso. 4 de los 7 latinoamericanos no abarcan el argumento. Esto se puede atribuir al hecho de que, generalmente, las mujeres pueden heredar tierra en toda América Latina, no así en otras regiones. En contraposición a los estudios anteriores del IIMA, los países de África subsahariana tienen las mayores referencias relacionadas a la tierra y a las cuestiones de género.

Por último, sólo 7 de los 18 DELP se refieren específicamente a las dinámicas de la tierra en los ambientes urbanos, la mayor parte de éstos de África subsahariana y del este asiático. Las referencias a la tierra urbana, tales como la falta de acceso a servicios en los asentamientos informales se discuten en otros documentos, pero la vinculación a la tenencia de la tierra y a la seguridad aún no ha sido explorada.

D. La redistribución de la tierra

17. Los programas de redistribución de tierras tienen el objetivo de cambiar la distribución de la tierra a lo interno de las sociedades, reducir la concentración de tierras y promover un acceso más equitativo y un uso más eficiente. Este documento considera fundamentalmente la experiencia de la reforma agraria redistributiva en los países en desarrollo de Asia, América Latina y África. Al final de esta sección se resume uno de los ejercicios más grandes de redistribución de la tierra que hayan existido en la historia reciente, que conlleva la restitución y privatización de la tierra en las economías en transición de Europa central y del este y de la Comunidad de Estados Independientes, que tuvo como fuerza motriz el imperativo político de reestructurar la tenencia fuera del modelo socialista en muchos de estos países.

18. En general, las reformas agrarias redistributivas han sido motivadas por tres objetivos relacionados y distintos al mismo tiempo:

- lograr un acceso a la tierra más equitativo para reducir la pobreza y la falta de tierra en las áreas rurales;

- mejorar la justicia social nivelando el equilibrio entre los diferentes grupos en la titularidad y control de la tierra y en la reforma de los derechos de tierras alienados;
- promover el desarrollo rural levantando la productividad agrícola y creando una clase de pequeños productores.

19. Estos objetivos han sido combinados frecuentemente, pero pueden también discrepar produciendo diferentes tipos de reforma agraria: prefiriendo a los muy pobres o, alternativamente, a los productores comercialmente viables. En particular, si las mejoras en la igualdad y la justicia social también fortalecen la productividad y la eficacia en el uso de la tierra, puede depender del modelo de desarrollo agrícola adoptado y del contexto más amplio de mercado. La investigación ha documentado una relación positiva entre la tierra distribuida más equitativamente y el crecimiento económico (Deininger y Squire 1998). La experiencia de muchos países del este asiático (Corea del Sur, Taiwán) muestran claramente como una reforma enfocada en una distribución más equitativa de la tierra es fundamental para crear un desarrollo económico sostenible, eliminando las clases propietarias de tierras conservativas e improductivas, promoviendo la modernización agrícola y fomentando el poder de adquisición rural y la demanda nacional para apoyar un sector industrial en crecimiento y competitivo.

20. En la mayor parte de África, la concentración de la tierra es limitada comparada con otras regiones, por ejemplo con América Latina. Existen excepciones importantes, especialmente en Sudáfrica, donde la economía colonial y el apartheid produjeron una distribución de la tierra totalmente desigual entre las razas. En Sudáfrica y Namibia han sido implementados programas de redistribución de la tierra desde 1990, y las políticas agrarias han tenido que lidiar con los objetivos reconciliadores de justicia social y con el desarrollo económico. Sudáfrica también ha implementado un programa de restitución de la tierra, dirigido a compensar el desposeimiento durante el apartheid. En Sudáfrica el objetivo de un acceso más equitativo a la tierra ha sido plasmado en la Carta Magna, pero al mismo tiempo la política agraria suministra un apoyo abrumador al sector comercial predominantemente blanco y se ha puesto énfasis a favor de una reforma agraria que favorezca ya no a los más pobres, sino dirigida a promover nuevos productores comerciales negros.

21. Tanto los latinoamericanos como los asiáticos se caracterizan por historias complejas de reforma agraria y esfuerzos de redistribución de la tierra. La redistribución, generalmente, se ha dado a raíz de momentos históricos en los cuales grupos potentes de interés y coaliciones pudieron ser movilizadas en favor de la reforma agraria. En Asia del este ha habido una experiencia notable y bien documentada (Corea del Sur, Japón y Taiwán). Muchos países latinoamericanos han adoptado programas de reforma agraria para reordenar la alta concentración de tierras en la tenencia dualística de estructura *latifundio-minifundio*. En algunos casos los programas de reforma han redistribuido enormes áreas de tierras (p.ej. Cuba), pero en muchos casos la falta de compromiso político ha limitado la eficacia de la reforma agraria.

22. Diversos mecanismos pueden utilizarse para redistribuir la tierra que van desde las negociaciones de base hasta la adquisición obligatoria. En un programa de redistribución basado en el mercado, el estado, o los beneficiarios con apoyo financiero del estado, compran la tierra de los propietarios a un precio negociado (“dispuestos a vender, dispuestos a comprar”). Los modelos basados en el mercado varían ampliamente, por ejemplo, en la identidad del comprador (el estado, como en Namibia; o beneficiarios, como en Sudáfrica), y las instituciones y procesos usados. Los modelos de adquisición obligatoria son diferentes también, dependiendo de la cantidad y tiempo de la indemnización y de la naturaleza de los procesos de expropiación.

23. En años recientes, los modelos estatales han sido criticados en una buena cantidad de campos, incluyendo: la expropiación coercitiva de la tierra y la indemnización inferior a los precios de mercado que han producido la oposición de los terratenientes y retos legales; la lenta paz de las reformas debido a la burocracia pesada y centralizada; la pobre secuencia del traspaso de tierra y del apoyo al desarrollo para beneficiarios y la creación de desincentivo para el comercio en gran escala y las inversiones internas a causa de la propiedad impugnada de las tierras.

24. Los enfoques basados en el mercado han sido promovidos en la última década como un medio alternativo de afrontar la redistribución de la tierra, evitando los problemas asociados a los modelos centralizados. Sus rasgos son: participación voluntaria de los propietarios de tierra y el cien por ciento de pagos en efectivo al precio de mercado; un enfoque basado en la demanda con beneficiarios auto-seleccionados; un enfoque descentralizado, más transparente, más veloz y menos polémico; y acuerdos financieros más flexibles (véase Borrás 2003).

25. Mientras ha habido problemas reales en la forma en que el estado organiza los programas de reforma agraria, el progreso con la redistribución dirigida por el estado ha sido lento (p.ej. en Filipinas y en muchos países latinoamericanos), fundamentalmente como resultado de la falta de responsabilidad política. Además, una buena cantidad de problemas asociados con los programas centralizados estatales –tales como la falta de transparencia, el fracaso en el suministro de servicios de apoyo esenciales y la falta de participación eficaz entre los beneficiarios– también han sido reportadas en el caso de enfoques basados en el mercado, que se han demostrado políticamente discutibles.

26. El progreso en la redistribución basada en el mercado depende de la voluntad de venta de los propietarios de tierras y de la disponibilidad de fondos para permitir que el estado soporte la compra de tierras. Como resultado, la tierra redistribuida puede ser de baja calidad (Wegerif 2005; Borrás 2003; Barros *et al.* 2002; Lebert 2003) porque se adquiere con mayor rapidez y facilidad. La implementación de programas de compras de tierras –tales como *Cedula da Terra* y *Credito Fundiario* en Brasil (Recuadro 3) y LRAD en Sudáfrica– requiere beneficiarios pobres para impulsar los recursos al mercado y fomentarlos a minimizar el crédito fondiario para la compra de tierras (lo que conlleva a obligaciones de deudas), y maximizar fondos concesionarios para inversiones en la producción.

27. Se necesita mucha capacidad para implementar con eficacia los programas de adquisición de tierras. Si el estado adquiere primero la tierra y luego la transfiere a los beneficiarios, como en el modelo namibiano, o la adquieren directamente los grupos beneficiarios, la valoración de la tierra y otras habilidades son necesarias para negociar un precio de mercado justo con los “dispuestos a vender”. Los precios pedidos por los propietarios generalmente son muy altos (p.ej. Pohamba 2002 sobre Namibia) y aun cuando la tierra es expropiada, como en Brasil, los dueños precedentes, generalmente, logran niveles altísimos de indemnizaciones por medio de los tribunales. Estos problemas pueden ser enfrentados a través de la contratación de expertos para evaluar los precios de compras, lo que fomentaría un nivel de precios más realistas y establecería valores para el pago de impuestos por la tierra, creando incentivos para ponerla en el mercado, particularmente cuando grandes áreas no son utilizadas para fines productivos.

Recuadro 3. Programas de redistribución de la tierra basados en el mercado en Brasil

Brasil está viviendo una mezcla de esfuerzos de redistribución tradicional fundamentados en la expropiación y en programas de reforma agraria y recuperación negociada basados en el mercado. Durante el Gobierno Cardoso (1994-2002) el ritmo de expropiación de tierras y otros tipos de reforma creció tremendamente (Baranyi *et al.* 2004). Esto sucedió principalmente porque el gobierno fue puesto bajo fuerte presión por los movimientos sociales tales como el Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (MST). Junto a la reforma basada en la expropiación, Brasil ha implementado dos programas basados en el mercado, el *Banco da Terra* (Banco de la tierra) y el *Cedula da Terra* que fue implementado con ayuda del Banco Mundial en cinco estados del noroeste y posteriormente se expandió a nivel nacional como programa de Crédito Fondiario, mientras el *Banco da Terra* fue establecido con el intento de expandir a nivel nacional el esquema basado en el mercado (Baranyi *et al.* 2004). Ambos operan sobre la base del suministro de crédito del estado a tipos de interés bajos (*Banco da Terra* y *Cedula da Terra*) o paquetes de concesiones/préstamos (*Cedula da Terra*) para la compra de la tierra. Sin embargo, los grupos sociales por la reforma agraria han criticado estas iniciativas, argumentando que los propietarios de tierra responsables de la concentración de la tierra han sido premiados y expresan inquietud de que el proceso de descentralización de la reforma agraria deje las tierras en manos de los actores que tradicionalmente se han opuesto a la reforma. Estudios oficiales sobre la eficacia comparativa de estos programas y la redistribución de las tierras estatales han producido grandemente evidencias inconclusivas.

28. Al mismo tiempo, los estudios que muestran que los grupos más desfavorecidos están comprando tierras (p.ej. para Sudáfrica, Line y Darroch 2003) sugieren que un uso apropiado de mecanismos basados en el mercado tiene un papel importante en el cambio de la distribución de la tierra. A pesar de estos casos, los mercados de compras, generalmente, son inaccesibles para los pobres que no pueden movilizar los recursos necesarios para entrar en el mercado por la falta de facilidades de crédito y debido a los altos precios pedidos por los terratenientes. Aún más, los estudios de caso de Sudáfrica y Brasil demuestran que mientras los esquemas de adquisición de tierra subsidiada pueden tener un papel importante, el suministro de mercado disponible puede agotarse rápidamente, y (por ejemplo en algunas partes de Brasil) la tierra ofrecida por los vendedores puede ser ilegible para los esquemas porque ha sido adquirida ilegalmente.

29. En vez de escoger un único tipo de acuerdo institucional para transferir la tierra de las manos de unos pocos a las de muchos, el reto puede estar en inventarse un menú de opciones que permita diferentes posibilidades para la adquisición de la tierra y que combine elementos de obligatoriedad, incentivo y negociación libre (véase Roth 2002). Estos diferentes elementos pueden reforzarse mutuamente. Por ejemplo, una amenaza creíble de compra obligatoria puede convencer a los terratenientes a que vendan a precios más justos a los beneficiarios, estableciendo mecanismos más eficaces y veloces basados en el mercado. En los últimos 60 años programas exitosos de redistribución de la tierra en todo el mundo han combinado la negociación libre, incentivos fiscales para la transferencia de tierra y la adquisición obligatoria (p.ej. Italia, Corea del Sur y Taiwán). En todos estos casos la existencia de un elemento de obligatoriedad se demostró fundamental para el éxito del programa de reforma. Además, la experiencia demuestra la importancia de hacer un uso completo de la tierra pública disponible, administrada por el estado –que puede haber sido ocupada ilegalmente por propietarios privados– en vez de adquirir nuevas tierras del sector privado.

30. Estas consideraciones ponen en evidencia la necesidad de dar seguimiento al progreso alcanzado con los programas de redistribución de la tierra. Conlleva una comparación no sólo entre los mecanismos basados en el mercado y en la expropiación, que se han demostrado ideológicos y divisivos, sino también entre los modelos de mercado y estatales y las combinaciones de ambos (p.ej. entre el modelo sudafricano, donde la tierra es comprada por los beneficiarios con ayuda del estado, y el modelo estatal de Namibia de “dispuestos a vender, dispuestos a comprar”). Se debe poner atención a la combinación correcta de enfoques adaptados a las diferentes áreas, circunstancias y condiciones de mercado, y al éxito con el cual los programas de reforma agraria tratan de afrontar el problema de protección de la propiedad

privada, al igual que al fomento de las inversiones mientras se logra una distribución más equitativa de la tierra.

31. La redistribución de la tierra no tiene que ser vista aislada de un apoyo más amplio al sector agrícola. Los productores recién establecidos necesitan una combinación de apoyo técnico al igual que ayuda en el acceso al crédito, mercados e insumos. En Brasil, el lento progreso reciente del Gobierno Lula en la redistribución de la tierra contiene la asignación de una ayuda mayor al sector de la familia en su conjunto, incluyendo a los productores reasentados. Esto tiene el objetivo de garantizar que tengan suficiente apoyo para ser viables en vez de maximizar la cantidad de nuevos destinatarios de la tierra.

32. La experiencia de Taiwán y de Corea del sur, donde se llevó a cabo una redistribución exitosa de la tierra tras el fin de una de las mayores guerras y bajo la amenaza “comunista”, y en los estados indios de Kerala y West Bengal, donde la reforma agraria fue un elemento clave en el cambio social igualitario, muestra el éxito de un programa de reforma agraria, en última instancia de un poder político fuerte aliado con los movimientos de reforma agraria que buscan un cambio en la distribución de la tierra del país, y retan la resistencia por intereses de los terratenientes.

33. Esta experiencia contrasta con la de los anteriores países socialistas de Europa central y del este y de la Comunidad de Estados Independientes, aunque hay algunas conclusiones en común sobre si es necesario alcanzar un resultado exitoso. Si los marcos y perfiles de tenencia legal, de forma individual, son considerablemente diferentes en sus antecedentes, estos países compartieron una herencia común de cooperativas en gran escala, explotaciones colectivas o estatales que trabajaban centenares de miles de hectáreas y empleaban a centenares de trabajadores (en los primeros dos casos como trabajadores-miembros). Los trabajadores administraban también parcelas individuales del hogar. Normalmente de menos de una hectárea, estas parcelas eran nominalmente para fines de subsistencia, pero en la práctica ofrecían una ayuda sustancial al incremento de la producción agrícola. El proceso de restitución y privatización de la tierra agrícola y de las empresas esconde un conjunto complejo de enfoques y experiencias altamente diferenciados. Como promedio, sin embargo, en Europa central y del este, el 21 por ciento de la tierra era trabajada individualmente en 1990; su equivalente para la Comunidad de Estados Independientes era del cuatro por ciento. En 2000 estas cifras se habían incrementado al 66 y 21 por ciento respectivamente, aunque la estadística más reveladora para los países de la CEI es de producción individual, que se incrementa del 28 por ciento de producción total en 1990 al 72 por ciento en 2000.

34. Sus experiencias refuerzan la idea de que el éxito en la implementación de la reforma agraria depende, hasta un amplio sentido, del compromiso, de la voluntad política de los gobiernos. De la misma manera la privatización de la tierra y de otros bienes sin una reorganización eficaz de las estructuras de la empresa, incentivos y operaciones no mejorará el desempeño y eficiencia de la explotación (Lerman *et al* 2004).

II. Garantizando el derecho de tierras

35. La seguridad de tenencia de tierras (Recuadro 4) es una parte clave del desarrollo sostenible, así como los agronegocios y pequeños terratenientes necesitan una tenencia segura para invertir en la tierra. Sin embargo, en muchas partes del mundo los derechos de propiedad son débiles o poco claros, minados por reclamos (por tierras cuyos derechos han sido asignados a más de un interesado) y por una intensa competencia. A lo largo de África, por ejemplo, las

legislaciones sobre la tierra se basan en conceptos legales europeos que tienen poca relevancia con las relaciones de la tierra en el campo, donde es poseída generalmente por clanes o familias y usada a través de sistemas complejos de derechos múltiples. Por otro lado los sistemas de tenencia de tierras locales –tradicionales, pero en continua evolución– se aplican normalmente aun cuando sean inconsistentes con las legislaciones, ya que son más accesibles para los habitantes de las zonas rurales. Como resultado, muchos sistemas legales –establecidos por la ley, tradicionales y una combinación de ambos– coexisten en el mismo territorio produciendo derechos superpuestos, leyes contradictorias y autoridades en competencia (‘pluralismo legal’). Esta situación crea confusión y promueve inseguridad en la tenencia, lo que desalienta las inversiones agrícolas y permite que las élites se apropien de las tierras comunales.

Recuadro 4. Seguridad de tenencia de la tierra

La seguridad de tenencia de tierras se refiere al grado de confianza razonable en que no se será privados arbitrariamente de los derechos de tierras que se gozan ni de los beneficios económicos que deriven de éstos (percepción de los terratenientes de la seguridad de sus derechos).

(Place *et al.* 1994; Schlager y Ostrom 1992).

36. Los esfuerzos para mejorar la seguridad en la tenencia de tierras han enfatizado, tradicionalmente la titularidad individual en gran escala y los programas de registro. Los títulos individuales de propiedad, un argumento debatido desde siempre, incrementan la voluntad y habilidad de los propietarios de invertir, quitando el desincentivo (ya que los propietarios no invierten en la tierra a menos que estén convencidos de que no van a ser privados de ésta) y mejoran el acceso al crédito (ya que los títulos de propiedad pueden ser utilizados como garantías). Sobre la base de estos argumentos, han sido implementados programas de asignación de títulos de propiedad y de registro en las décadas pasadas en muchos países de África, Asia y América Latina.

37. En Asia y América Latina se ha tenido mucho éxito con los títulos de propiedad y con el registro. En Tailandia, los títulos de propiedad han incrementado el valor de la tierra, produciendo mayores inversiones agrícolas y mayor productividad (Feder *et al.* 1988; Deininger 2003). Incrementos en el valor de la tierra e inversiones agrícolas han sido reportadas también en Nicaragua, Ecuador y Venezuela (Deininger 2003). En las economías en transición de Europa central y del este y en la Comunidad de Estados Independientes, ha habido un buen nivel de experiencias, pero, en general, el desarrollo de los sistemas de registro ha procedido sustancialmente desde 1990 aunque en muchos países ha habido fuertes restricciones (particularmente legales e institucionales) que han retrasado el progreso.

38. Sin embargo, en África, los programas de registro se han demostrado lentos, costosos y difíciles de mantener al día y de acceso dificultoso para la gente pobre. Como resultado, ha sido registrada muy poca tierra rural, y la tenencia formal cubre sólo entre el dos y el diez por ciento de la tierra (Deininger 2003). Donde se han implementado los títulos de propiedad y los registros, no necesariamente se han producido grandes incrementos en las inversiones agrícolas. Los altos costos monetarios y de transacciones desalientan el registro de la tierra, contribuyendo a que se mantengan desactualizados y minando la capacidad de garantizar los derechos de tierras. El registro de tierras no puede no ser suficiente para incrementar el acceso de los productores al crédito, ya que los altos costos de las transacciones y demás costos dificultan el suministro de crédito en las áreas rurales y donde el ambiente imprevisible y en continuo cambio hace que los productores corran riesgos adversos y, por lo tanto, estén renuentes a solicitar

préstamos. Y, aunque uno de los objetivos perseguidos por los programas de registro es reducir las disputas por tierra, los programas concebidos erróneamente pueden, en efecto, exacerbar disputas, al menos a corto plazo. Las investigaciones muestran que las disputas latentes pueden manifestarse cuando los actores locales se dan cuenta de que este registro asignará al fin el derecho de tierras a alguien, y que las élites locales pueden manipular el proceso para acaparar tierras antes del registro (de tal forma de quedar bien parados cuando empieza su implementación) o de registrar tierras comunales a sus propios nombres. Por otro lado, muchos programas de registro de tierras tuvieron efectos de distribución negativos, como aquellos con mayores contactos, información y recursos pudieron registrar tierras a sus nombres, en perjuicio de los solicitantes pobres (por ejemplo, en Kenya, con su programa de registro de tierras en función desde hace tiempo). Si existen costos importantes de registro, tanto en dinero como en tiempo, los pequeños propietarios son particularmente vulnerables a la pérdida de sus derechos sobre la tierra. Más aún, el proceso de registro tiende a penalizar a los titulares de derechos secundarios de la tierra, tales como las mujeres y los pastores, ya que sus derechos, en general, no aparecen en ningún registro de tierras y, por lo tanto, son expropiados efectivamente (Shipton 1988; Atwood 1990; Migot-Adholla y Bruce 1994; Lund 1998; Firmin-Sellers y Sellers 1999; Platteau 2000). Esto pone en evidencia la necesidad de mayores procesos inclusivos de regularización de la tenencia, centrados en los derechos de tierra existentes y no en la asignación de títulos individuales de propiedad.

39. A la par de la experiencia y de la comprensión de los registros de tierras se han desarrollado también enfoques más específicos y apropiados. Hoy en día se reconoce que las políticas y normas sobre la tierra deben construirse en base a los conceptos y prácticas locales en vez de importar modelos que quepan en todas las situaciones. Esto da derecho, entre otras cosas, al reconocimiento legal de los derechos locales de tierras, que son los títulos a través de los cuales una gran cantidad de personas adquiere acceso a la tierra rural. La registración de tierras puede ser un componente útil de una estrategia más amplia de seguridad de tenencia – particularmente donde sistemas consuetudinarios han colapsado, donde disputas por la tierra se multiplican por doquier y en nuevas áreas de asentamientos– y se puede extender hasta la institución de impuestos como medios fiscales para gobiernos descentralizados. El catastro puede ser útil también en áreas de tierras de alto valor, tales como las áreas periurbanas y urbanas y las tierras con riego, donde la competencia es particularmente violenta. Formas sencillas, económicas y accesibles de registros de tierras y el registro de derechos de tierras comunitarios están siendo introducidos como proyectos experimentales en muchos países del mundo, por ejemplo en Mozambique y en Filipinas.

40. Como resultado de este cambio de estrategias las políticas y reglamentaciones recientes de tierras presentan innovaciones importantes comparadas con las anteriores. Muchos países han realizado esfuerzos explícitos para acaparar todos los derechos de tierras en registros –por ejemplo, protegiendo los derechos consuetudinarios de tierras y procediendo a su registración (p.ej. Uganda, Mozambique, Tanzania, Níger y Namibia)–. El derecho de uso o de arrendamiento sobre las tierras del estado puede también ser registrado o protegido de otras formas (Etiopía, Mozambique y Viet Nam). En Mozambique el derecho consuetudinario de tierra está protegido sin tomar en cuenta si ha sido registrada o no. Y, tanto como para el propietario, muchos programas recientes de asignación de títulos de propiedad han extendido títulos no solamente de forma individual, sino también familiar (por medio de títulos de propiedad colectivos para parejas; p.ej. Nicaragua, Brasil) y para grupos de comunidades (p.ej. Sudáfrica, Mozambique y Filipinas).

41. También es ampliamente reconocido que una tenencia segura no requiere necesariamente propiedad individual de la tierra. La seguridad se puede alcanzar con derechos de uso claramente definidos y suficientemente establecidos a largo plazo, sobre tierras que en última instancia pertenecen al estado, como en Viet Nam y China. Los derechos de tierras comunitarias pueden también suministrar una adecuada seguridad de tenencia en la forma en que los miembros del grupo gocen de derechos claros en sus parcelas. En Mozambique, por ejemplo, toda la tierra pertenece al estado, pero las comunidades pueden registrar un acuerdo de uso colectivo y a largo plazo y administrar estas tierras de acuerdo a las prácticas tradicionales u otras prácticas locales. Garantizar el acceso a sistemas adecuados de resolución de conflictos por tierra puede suministrar mejores desempeños en términos de certidumbre y seguridad que la inversión en ejercicios para documentar los derechos de tierras. Incrementar la seguridad de la transacción de tierras, particularmente del arrendamiento (contratos fijos o de siembra compartida) es importante también y se necesitan sistemas sencillos de documentación local. Las nuevas tecnologías (tales como los sistemas de información computarizada de la tierra y los sistemas de posicionamiento mundial) pueden ayudar a realizar registros de tierra eficaces y accesibles para el público, pero no son sustitutos de los procesos locales de legitimación que asignan respuestas a las reivindicaciones. En fin, hay un reconocimiento creciente de que para mejorar la seguridad de los derechos de tierra es necesario enfrentar temas sobre tenencia de tierras. Por ejemplo, al garantizar el derecho de tierras para las mujeres, una nueva reglamentación sobre las tierras, que abarque la igualdad de géneros, podría hacer poco sin una reforma de las leyes discriminatorias de familia y de sucesión, particularmente en contextos donde la herencia es la principal forma de traspaso de la tierra.

42. Este cambio de mentalidad sobre la seguridad de tenencia de tierras –aplicable a todos los registros para usar un enfoque comprensible basado en las prácticas locales– ha generado también nuevas preguntas y retos. Por ejemplo, si hay que reconocer los derechos consuetudinarios de tierras, ¿cómo realizarlo en la práctica? Los sistemas consuetudinarios, generalmente, son complejos, con derechos traslapados sobre el mismo recurso asignados a diferentes usuarios (pastores y productores, hombres y mujeres, padres e hijos, etc.); algunos grupos pueden ser discriminados por los sistemas tradicionales (generalmente las mujeres), y la institucionalización de los derechos consuetudinarios puede favorecer a algunos grupos y desfavorecer a otros (p.ej. migrantes vs. autóctonos), estos riesgos de la formalización resultan en la codificación y por lo tanto en la pérdida de flexibilidad, uno de los pilares de los sistemas consuetudinarios.

43. Dado que las reformas sobre tenencia de tierras pueden ser manipuladas por las élites locales para ganar o incrementar el acceso a la tierra, una condición indispensable es el acceso de los pobres a las instituciones legales y procesos para que haya resultados a su favor. Esto se aplica, por ejemplo, a instituciones de reivindicación de los asentamientos (véase el Recuadro 5) y a los procesos de registro de la tierra, tanto legalmente como en la práctica. Los factores que típicamente afectan el acceso incluyen las distancias geográficas de la institución de tierras, gastos y otros costos; el uso de la lengua local, la longitud y complejidad del proceso, el grado de corrupción, y factores socioculturales. Al igual que con el proceso de registro, puede haber un equilibrio entre la accesibilidad (que puede requerir, por ejemplo, la ubicación de la institución de tierras al nivel administrativo más bajo posible, y el uso de tecnologías sencillas que pueden ser operadas a tales niveles) y el grado hasta el cual los sistemas consuetudinarios de tenencias pueden suministrar información precisa y actualizada sobre los derechos de tierras (que depende de la tecnología adoptada, de la calidad de la tierra sondeada, etc.).

Recuadro 5. Acceso a la justicia y a la seguridad de tenencia de la tierra

El acceso para los pobres a los tribunales u otras instituciones de defensa es esencial para garantizar sus derechos de tierra tanto dentro de las comunidades y entre las comunidades y las instancias ajenas. Por ejemplo, algunas comunidades han presentado demandas exitosas ante instituciones internacionales de derechos humanos (p.ej. los miembros sumos de la comunidad Awas Tingni vs. Nicaragua, 2001). A lo interno de las comunidades, el acceso a la justicia puede, por ejemplo, ayudar a garantizar el derecho a la tierra para las mujeres, como ha sido evidenciado en varios casos en todo África donde los tribunales han declarado inconstitucionales las normas discriminatorias consuetudinarias (p.ej. Ephrahim vs. Pastory y Kaizilege, 1990, en Tanzania; Bhe vs. Magistrate, Khayelitsha y otros, 2004, en Sudáfrica). Sin embargo, en la gran mayoría de los casos el acceso a los tribunales está limitado seriamente por los factores arriba mencionados. En muchos contextos existen instituciones eficaces que pueden ser más accesibles para las poblaciones rurales. A menudo muchas de estas instituciones (legales, consuetudinarias y una combinación de ambas) coexisten en el mismo territorio en ausencia de claros mecanismos de coordinación. En estos casos las partes en litigio tienden a escoger aquellos canales institucionales que consideran más favorables para su caso (“compran el foro”), y las controversias nunca se resuelven de forma clara o final –lo que causa confusión e inseguridad en la tenencia–. Sistemas de resolución de controversias accesibles y exhaustivos se requieren para que definan claramente los papeles de los tribunales formales y los sistemas de resolución de controversias alternativas, incluyendo los mecanismos consuetudinarios y estableciendo vínculos apropiados entre los diferentes sistemas (Cotula 2005).

44. En última instancia, la seguridad en los derechos de propiedad requiere una combinación de dos formas de validación: legitimidad y legalidad. A nivel local, los derechos son seguros si los vecinos reconocen una reclamación por tierras como legítima, de acuerdo a su conocimiento y a una serie de valores. Sin embargo, a menos que estos derechos sean legalmente reconocidos por el estado, no tienen valor legal. En práctica, podría no ser relevante si la tierra no está bajo presión particular y los sistemas locales trabajan razonablemente bien. Pero donde los valores de la tierra sufren alzas y existen intereses externos importantes, la legalización de los derechos de tierras locales es crucial para la protección de esos derechos con relación a los intereses de los actores potentes externos.

A. El papel del mercado en el mejoramiento del acceso a la tierra

45. Las dificultades políticas y financieras con la redistribución de la tierra han llevado a un interés renovado en la búsqueda de otras formas para volver la tierra accesible a los productores pobres. Los traspasos de tierras, tanto a través de la venta como de tenencias compartidas, préstamos o regalos han suministrado por mucho tiempo un mecanismo que garantiza el acceso a la tierra a los que la buscan y por lo tanto fortalece su utilización.

46. La siembra compartida es una forma predominante de arriendo de la tierra en los países en desarrollo pero ha sido ampliamente criticada por los economistas (porque es menos eficaz que los contratos de arriendo en efectivo, y por los defensores de la justicia social, porque son formas de explotación). Sin embargo, si el suministro de esfuerzos y la intensidad del uso de insumos pueden ser mayor bajo contratos de arriendo, bajo condiciones estacionales de producción incierta, y con limitaciones en el capital de trabajo y en el acceso a los créditos, la aparcería es una opción favorable para los terratenientes y minimiza los riesgos tanto para éstos como para los propietarios arrendadores (Lavigne *et al.* 2002).

47. En la medida en que la tierra se vuelve escasa, los términos y condiciones de traspaso se transforman. En muchas partes del mundo, la tierra anteriormente disponible por medio de regalos o préstamos, hoy se puede obtener sólo a través de tenencias a breve término. En Ghana, donde los contratos de aparcería eran medios por los cuales los hogares pobres de tierra pero ricos de mano de obra podían adquirir acceso a una parcela, los que buscaban tierras aparceras ahora tienen que pagar una cuantía importante para tener acceso (Amanor 2001). Esto implicaría

que los grupos más pobres y marginados encuentran su posición más difícil –una tendencia esperada cuando la demanda de tierra se vuelve más fuerte y crece el valor de la tierra–.

48. Investigaciones de África del oeste muestran que, en un intento por garantizar sus reivindicaciones de tierras, muchos productores están hoy en día buscando la forma de documentar sus traspasos de tierras por medio de escrituras, por medio de testigos formales o avales de las autoridades tradicionales o gobiernos oficiales. Apoyar estos esfuerzos, vinculándolos a los sistemas formales de administración de la tierra y esclareciendo los derechos y deberes de ambas partes, puede ayudar a enfrentar uno de los principales inconvenientes de las tenencias formales: el desincentivo a invertir en la tierra. Bajo los principales sistemas consuetudinarios africanos, los arrendatarios no pueden plantar árboles o realizar otras formas de mejoras en la tierra con rendimientos de varios años, tal como la construcción de estructuras de conservación del suelo o de pozos. Esto, porque tales acciones conferirían a los arrendatarios mayores derechos sobre la parcela ante los ojos de la población local. Si la ley especifica claramente en cuales manos están depositados los derechos, permite a los arrendatarios y a los propietarios discutir y acordar temas relacionados con el mejoramiento de la tierra, incluyendo la participación en los costos y la forma en que estas mejoras no agotadas deben ser compensadas al final del acuerdo de arriendo.

49. En Asia del sur, los mercados de tenencia de tierras parecen trabajar bien, pero enfrentan obstáculos jurídicos en forma de legislación de tenencia originalmente concebida para proteger los intereses de los pobres (Gazdar y Quan 2004): dado que muchos países desarrollados tienen fondos, tales legislaciones paralizan efectivamente los mercados de arriendo. En diferentes estados de India, las normas sobre la tierra van desde la prohibición del derecho de tenencia hasta la regulación de sus términos y condiciones. Sin embargo, la implementación de esta legislación ha causado consecuencias no deseadas (Hanstad *et al.* 2004) produciendo casi la desaparición de esta tenencia. La creación de derechos permanentes para los arrendatarios y la ilegalidad de la tenencia han hecho que los propietarios teman perder sus tierras, limitando las oportunidades de arriendo para los hogares sin tierra, y ha causado la subutilización del terreno cultivable y el desalojo preventivo de los arrendatarios antes de que las leyes entren en vigor (Hanstad *et al.*, 2004). La prohibición y excesiva reglamentación de los mercados de arriendo tienden a limitar las oportunidades de acceso a la tierra, y mientras son importantes los derechos de tenencia claros y seguros y la eliminación de prácticas de explotación, hay un caso convincente para la liberalización de restricciones tanto en los contratos de arrendamiento como en los de siembra compartida (Deininger, 2003). Sin embargo, queda un caso de reglamentación de la tenencia limitado y equilibrado a favor de los pobres, que les garantiza algunas medidas de seguridad de tenencia y refrena el potencial de prácticas de explotación de los propietarios de tierras (Srivastava 2004).

50. En Asia del sur han surgido una gran variedad de iniciativas prometedoras en el arrendamiento de tierras por las ONG para facilitar el acceso a la tierra a los pobres (Gazdar y Quan 2004). Una de las mejor documentadas es el trabajo de la sociedad de desarrollo Deccan en arrendamiento (DDS, por sus siglas en inglés) en las tierras privadas subutilizadas en Andhra Pradesh para el uso de las mujeres Dalit (casta inferior) en base a acuerdos de tenencia (Hanstad *et al.*, 2004).

51. Muchos países en todo el mundo también han adoptado reformas para disminuir las restricciones en la venta de tierras. En México, por ejemplo, las reformas recientes han permitido la venta de tierras en la comunidad (*ejido*; Deininger 2003). En Viet Nam pueden ser negociados derechos de uso a largo plazo. Y en muchas partes de África, las normas recientes

sobre la tierra permiten varias formas de traspaso de propiedad, aunque el control estatal sigue siendo generalizado, en forma de propiedad (p.ej. en Etiopía, Eritrea, Mozambique) o en forma de fideicomiso (p.ej. en Tanzania). Por ejemplo, con la Ley de la tierra de Uganda, los certificados de propiedad pueden ser vendidos, arrendados e hipotecados, mientras en Tanzania los propietarios pueden vender libremente sus derechos a otros habitantes del poblado y, con la aprobación del Consejo del poblado, a personas ajenas a la localidad (Alden Wily 2004). Sin embargo, a pesar de la necesidad de los pequeños propietarios de poder hacer negocios con la tierra entre ellos mismos, la experiencia nos muestra que los mercados de ventas de tierra son mucho menos efectivos que los de arriendo o de siembra compartida en la garantía de nuevas oportunidades de acceso a la tierra para los pobres. Los altos costos de transacción y la falta de acceso al crédito limitan la posibilidad de los pobres de comprar tierra en el mercado. También pueden darse ventas de tierra por parte de los pobres por causas de penurias, con resultados negativos sobre la igualdad. Sin embargo, la capacidad de traspasar la tierra en propiedad absoluta o en arriendo puede crear incentivos para mayores inversiones y permitir el uso de la tierra como garantía para créditos (Deininger 2003).

B. Derechos de tierras para las mujeres

52. En todo el mundo las mujeres son una gran porción de la población económicamente activa comprometida en la agricultura, como productores o mano de obra agrícola, y tienen un papel fundamental en garantizar la seguridad alimentaria del hogar, a pesar de que gozan de derechos de tierras limitadísimos. En muchos países, el papel de la mujer en la producción agrícola ha incrementado en años recientes como resultado de las migraciones de los hombres a las áreas urbanas y su incorporación en el sector no agrícola. Sin embargo, en muchas partes del mundo, las mujeres tienen poquísimos (cuando no es inexistente) acceso a recursos tales como la tierra, crédito y servicios de extensión. Por otra parte, las mujeres tienden a quedarse concentradas en el sector informal de la economía. En las plantaciones, generalmente, proveen trabajo sin contratos de empleo, o de forma estacional o temporal o como esposas o hijas de trabajadores de sexo masculino.

53. Aunque la legislación sobre la tierra y los recursos naturales tiende a ser de género neutro o prohíbe categóricamente las discriminaciones por sexo o género en relación con la tierra, son raramente aplicadas en las áreas rurales. Al mismo tiempo, las leyes consuetudinarias son aplicadas ampliamente en las áreas rurales de África, Asia y en aquellas regiones de América Latina habitadas por comunidades indígenas y el ejercicio del derecho a la tierra para las mujeres, por consiguiente, se ve afectado por las actitudes y percepciones culturales arraigadas.

54. Los derechos de tierra para las mujeres, bajo los sistemas tradicionales, varían considerablemente de país en país. Diferencias importantes existen entre las sociedades de patrilineaje o matrilineaje, donde las mujeres tienen mejores derechos de tierra en las segundas. Sin embargo, en muchos casos, los derechos en las tierras cultivables son asignados por las autoridades de linaje al jefe del hogar de sexo masculino; las mujeres tienen derechos secundarios, obtenidos a través de su relación con los miembros del hogar de sexo masculino (esposos, padres, hermanos o hijos). En muchos sistemas consuetudinarios, la herencia de derechos para las mujeres es limitada, no solamente en los sistemas por línea paterna (donde la propiedad pasa a la línea masculina, excluyendo a las mujeres), sino también en los sistemas de matrilineaje (donde, a pesar de que la propiedad sigue la línea de la madre, el control de la tierra generalmente es ejercido por los miembros de sexo masculino). Con presiones de la población,

cambios culturales, intensificación agrícola y comercialización, muchos sistemas consuetudinarios han evolucionado hacia una mayor individualización, extendiendo los derechos adquiridos por los jefes de familia de sexo masculino y ulteriormente socavando los derechos secundarios de las mujeres (Lastarria-Cornhiel 1997; Mackenzie 1998; Gray y Kevane 2001).

55. Sin embargo, en muchas áreas, las mujeres con mayor frecuencia están interesándose en afirmar sus reivindicaciones sobre la tierra. En toda África se encuentran ejemplos de mujeres que negocian derechos de tierras y recursos asociados, (Freudenberger 1993). Por ejemplo, las mujeres pueden negociar acuerdos de siembra compartida, como ha sido documentado por Ghana y Côte d'Ivoire (Amanor 2001; Koné 2001). Además, hay un número creciente de informes de mujeres que compran tierra tanto de forma individual como colectiva. En muchas partes del mundo las ONG apoyan a grupos de mujeres ayudándoles a obtener tierra de forma colectiva.

56. En años recientes se ha dedicado mayor atención a las cuestiones de género a nivel nacional e internacional y se han realizado enormes esfuerzos para mejorar la posición de la mujer en la sociedad, en general, y su acceso legal a la tierra, en particular. Las normas sobre el derecho a la tierra de las mujeres han sido adoptadas a escala internacional no solamente a la luz de los tratados sobre los derechos humanos (particularmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer), sino también en instrumentos que tienen que ver con el desarrollo ambiental y sostenible, tales como la Convención de lucha contra la desertificación. La igualdad de género y la consolidación del poder de las mujeres son también elementos importantes de los ODM, principalmente del ODM 3.

57. En el ámbito nacional, muchos países han adoptado planes de acción y establecido la maquinaria institucional para que promueva la potenciación de la mujer. Muchas constituciones actuales prohíben las discriminaciones de género y protegen los derechos de la mujer. Las reformas legislativas han producido cambios en las leyes de familia y de sucesiones hacia la igualdad de género y la capacidad total de las mujeres casadas y hacia una igualdad de género en un sentido más amplio sobre los derechos de herencia. Más aún, el estado legal de las mujeres ha sido mejorado por las decisiones jurídicas que declaran inconstitucionales las normas discriminatorias (Cotula 2002).

58. Por mucho tiempo, las políticas y legislaciones sobre la tierra no hacían referencia a las cuestiones de género. Sin embargo, las políticas y leyes adoptadas desde los años noventa (del siglo pasado) han puesto mayor atención a la igualdad entre los géneros, abarcando el principio de no-discriminación, abrogando las normas consuetudinarias, presumiendo la titularidad conjunta de la tierra de la familia, prohibiendo la venta de tierras sin el consenso de ambos esposos y suministrando la presencia de las mujeres en los organismos de ordenación de tierras (p.ej. en África, Eritrea, Burkina Faso, Mozambique, Tanzania, Uganda; véase Cotula 2002).

59. En el pasado se puso poca atención a las cuestiones de género en los programas de reforma agraria, pasando de la titularidad a la redistribución de la tierra. Por ejemplo, en el programa de registro de la tierra de Kenya (1954- en adelante), el registro era estipulado, generalmente, a nombre del jefe del hogar de sexo masculino, minando los derechos secundarios no registrados de las mujeres (Shipton 1988, Mackenzie 1998). En India las reformas estatales de tenencia de la tierra y los programas de redistribución beneficiaban fundamentalmente a los hombres (Agarwal 1994). En muchos países de América Latina las reformas agrarias han tenido como beneficiarios a los jefes de familias y los trabajadores agrícolas permanentes en empleos

formales; ambos grupos consisten predominantemente de hombres. Como resultado, sólo un porcentaje reducido de mujeres fue beneficiado por los programas latinoamericanos de redistribución de tierras: entre el cuatro y el 15 por ciento en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú (Katz 1999).

60. Desde finales de los años ochenta (del siglo pasado), reflejando el reconocimiento global de este aspecto, las reformas agrarias han puesto mayor atención a las cuestiones de género. La legislación nicaragüense garantiza a los hombres y a las mujeres igualdad de derechos a obtener títulos de propiedad sobre la tierra, ofreciendo también la posibilidad de títulos para parejas, casados o no. Estos títulos colectivos han sido usados también en Brasil. En Sudáfrica, la igualdad de género es uno de los principios fundamentales del *White Paper* o política de la tierra, y fue adoptada una política de reforma agraria específica en 1997. La política ha sido implementada en una gran variedad de formas. Por ejemplo, la ley de 1996 sobre la propiedad otorga poderes a las comunidades de posesión y administración de propiedades a través de las asociaciones que cumplen con varios requisitos, incluyendo la no-discriminación de género.

61. De este modo, ha habido un progreso considerable con las leyes y programas en la reafirmación y protección de los derechos de la mujer. Pero es difícil de evaluar la eficacia general de estas normas en el incremento de la participación de la mujer en los programas de reforma. El programa de títulos de propiedad de Nicaragua ha permitido un incremento importante en el número de mujeres propietarias. Por otro lado, en Brasil, la tierra es todavía registrada, generalmente, a nombre del marido y el registro colectivo es raro porque muchas mujeres de las áreas rurales no tienen los documentos necesarios para obtener los títulos de propiedad. El censo sobre la reforma agraria de 1996 reveló que sólo el 12,6 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria eran mujeres, aunque hay una variación considerable por estados (Guivant 2001).

62. En muchos países, la implementación de políticas y legislaciones para proteger los derechos de la mujer se ve perjudicada por las prácticas culturales, la falta de conciencia jurídica, acceso limitado a tribunales y falta de recursos. Estos problemas de implementación son, generalmente, más marcados en las áreas rurales que en las urbanas. En estos casos, son necesarias intervenciones efectivas para mejorar la condición jurídica de las mujeres, no solamente para incluirlas en las reformas legislativas, sino también como pasos para eliminar la diferencia entre la ley y la práctica.

C. El equilibrio entre los intereses de inversionistas extranjeros y los derechos de tierra de los usuarios de la localidad

63. La tierra y los recursos naturales son un sector importante para la inversión extranjera, en agronegocios, montes, turismo, minas y petróleo. Los países que tienen estos recursos pueden carecer del capital y de la tecnología para explotarlos. Los inversionistas con el capital y tecnología necesarios pueden ser la solución. En África, los flujos de inversión extranjera directa (FDI, por sus siglas en inglés) están fuertemente concentrados en los países con recursos petrolíferos y minerales importantes (UNCTAD 2005). Sin embargo, si no existen las condiciones apropiadas, los proyectos de inversión basados en los recursos naturales pueden minar la posibilidad de las comunidades locales de acceso a estos recursos de los cuales dependen para su sobrevivencia. Esto puede tomar la forma de expropiación de tierras comunitarias sin la indemnización adecuada. Los inversionistas deben también tener garantizado el derecho de explotación que afecta enormemente la capacidad de las comunidades locales de

utilizar sus recursos, y en muchos casos, los proyectos de inversión –ya sea en las minas o en los servicios de turismo– han producido la desviación o contaminación de las reservas escasas de agua. Mientras estos argumentos pueden surgir en relación con las inversiones nacionales y extranjeras, la participación del capital extranjero en los países que carecen de capital puede afectar más profundamente el equilibrio del poder de negociación entre los usuarios locales de los recursos y los inversionistas extranjeros.

64. Estos problemas están compuestos por el hecho de que los usuarios locales generalmente ganan acceso a la tierra a través de normas consuetudinarias, careciendo de títulos de propiedad. Muchos sistemas legales conceden mayor protección a los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros que a los nacionales, con la convicción de que es importante atraer la inversión extranjera. Muchos países en desarrollo han ofrecido garantías especiales a los inversionistas extranjeros con la firma de tratados de inversión, yendo más allá de la legislación del país y estableciendo agencias gubernamentales especializadas. Sin embargo es fácil exagerar la importancia de las garantías a los derechos de propiedad al atraer los FDI. Un estudio reciente de la UNCTAD (2005) ha demostrado que los factores determinantes de los FDI son complejos, e incluyen elementos tales como economías de escala, infraestructuras, crecimiento del PIB, y niveles salariales capaces de sostener las demandas nacionales de productos. Sin embargo, reformas de fácil utilización, en algunos casos, han sido establecidas para atraer las inversiones extranjeras, por ejemplo, en el sector minero. Malí y Tanzania, que no tenían un sector minero en gran escala antes de los años noventa, han recibido flujos considerables de FDI para la industria de extracción, a partir del rediseño de sus minas y códigos de inversión. Como resultado, Malí es, hoy en día, el tercer mayor exportador de oro de África. Sin embargo, los débiles lazos entre la industria de extracción y la economía local han producido beneficios económicos limitados, mientras las generosas condiciones fiscales y otras condiciones para las industrias extranjeras de extracción han limitado los ingresos acumulados en el país anfitrión. Además, impactos ambientales y sociales adversos han sido registrados, incluyendo la contaminación de las aguas y la falta de acceso a la tierra (UNCTAD 2005). En este contexto, los temas de compensación no son enfrentados de forma eficaz o paritaria.

65. En años recientes, muchos países de Asia, África y América Latina y el Pacífico han adoptado políticas y leyes para garantizar a los usuarios locales de recursos una mayor seguridad de tenencia, influyendo en sus relaciones con los inversionistas extranjeros. Muchos países han optado por el reconocimiento legal de derechos colectivos de tierra en vez de la titularidad individual. En un reciente informe de investigación política el Banco Mundial sostiene que “mientras la individualización de los derechos de tierras es el acuerdo más eficiente en muchas circunstancias, en un buen número de casos [...] la definición de derechos de propiedad a nivel del grupo [...] puede ayudar a reducir drásticamente el peligro de cercenamiento, la mejor respuesta legal es reconocer y reforzar los derechos de los grupos locales y (donde no cause conflictos excesivos) demarcar y registrar estas tierras a nombre de ese grupo” (Fitzpatrick 2005: 465).

66. En Mozambique, por ejemplo, las leyes progresistas sobre tierras y bosques garantizan el derecho de las comunidades locales de uso y goce de la tierra (aunque sean de propiedad estatal), y procedimientos para delimitar y registrar las tierras comunitarias (aunque los derechos de tierras son protegidos aun cuando no estén registradas). Se requiere también que los inversionistas consulten a las comunidades locales para obtener la asignación de concesiones madereras dentro en los límites de las tierras comunitarias. En otras palabras, los usuarios locales y los inversionistas tienen que negociar los términos y condiciones por los cuales los usuarios locales serán beneficiados con las inversiones extranjeras. Además, las comunidades

locales deben beneficiarse del 20 por ciento de los impuestos que paguen los inversionistas extranjeros por la explotación maderera en sus tierras. Éste es uno de los intentos más audaces para garantizar los derechos de propiedad de los usuarios locales de recursos en concordancia con los inversionistas extranjeros.

67. Se han reportado deficiencias, sin embargo, en la programación e implementación de estos sistemas (Johnstone *et al.* 2004; Norfolk 2004). Por ejemplo, el sistema se basa en una sola sesión de consulta entre el inversionista y la comunidad, en completo desacuerdo con los términos a largo plazo de la asignación de tierras y de las concesiones forestales; sin embargo, se ha establecido con dificultad (y en poquísimos casos) la implementación de estas disposiciones. En la mayor parte de los casos, el proceso de consultas sólo ha tomado en cuenta a las autoridades tradicionales y a las élites locales, no habiendo realizado consultas en algunos casos. Incluso cuando se dan estas consultas, como es requerido, las comunidades no poseen el poder o la capacidad técnica necesarios para negociar con los inversionistas extranjeros en igualdad de condiciones.

68. En última instancia, las comunidades locales no tienen derecho de veto y el gobierno puede asignar concesiones (que afectan las tierras comunitarias sin pagar ninguna indemnización, Alden Wily 2004), en ausencia de un sistema de registro de la propiedad que documente las demandas de la comunidad.

69. Otro aspecto en las relaciones inversionistas-comunidad es la indemnización por el uso de la tierra y por el daño ambiental (p.ej. la contaminación de las aguas) sufrido por las comunidades locales como resultado del proyecto de inversión. Cuando los derechos tradicionales sobre la tierra no son reconocidos legalmente, los usuarios locales pueden encontrar dificultades en la obtención de la indemnización. En años recientes muchos países han tomado medidas para que las pérdidas de estos derechos tradicionales sean indemnizadas tanto través de la reforma agraria (p.ej. la ley sobre la tierra de Malí, reformada en 2002) como a través de decisiones jurídicas (p.ej. en Tanzania, el caso Attorney General vs. Akonaay y Lohay, 1994). Sin embargo, incluso cuando la ley exige el pago de indemnizaciones, persisten problemas importantes. La evidencia anecdótica de Ghana y Tanzania dentro del marco de las operaciones mineras sugiere que el precio de la tierra usado en las tablas de valoración es, generalmente, más bajo que el de mercado; y la existencia de derechos de uso traslapados sobre la misma tierra pone en evidencia argumentos tales como quién debería ser indemnizado (los arrendatarios o los propietarios, cuáles propietarios, o todos). Las autoridades tradicionales y otras élites se pueden aliar con los inversionistas extranjeros y las agencias gubernamentales y acaparar los beneficios de las indemnizaciones a detrimento de los miembros de la comunidad; y cuando se efectúa algún pago pueden retardarlo o resistirse.

D. La protección de los derechos de las poblaciones indígenas

70. No existe una definición aceptada universalmente de población indígenas; el Artículo 1 del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, (Convenio 169), plantea que esta definición se aplica a los que “son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que [...] conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas y culturales y políticas”. La conciencia de su identidad indígena o tribal es un “criterio fundamental”.

71. Los temas sobre el derecho de tierras (relacionados con las poblaciones indígenas) son particularmente dinámicos en América Latina y en el sur y sudeste asiático. En África la situación es diferente: en cierto sentido [...] la mayoría de las poblaciones pueden ser caracterizadas como indígenas, como resultado de la penetración incompleta de conceptos coloniales y de los sistemas de derechos de propiedad y organizaciones políticas en el ámbito local. En este sentido, el concepto de población indígena, generalmente, se utiliza sólo en relación con los grupos poblacionales aislados, tales como los habitantes de los bosques (p.ej. los Ogiek de Kenya) y los que viven de la recolección y de la caza (p.ej. los San en Botswana). Sin embargo, se observa un compromiso creciente de los grupos pastoriles, tales como los Masai de Kenya y Tanzania en la presentación de reivindicaciones territoriales en base a los derechos indígenas.

72. Tres especificidades caracterizan los temas del derecho a la propiedad relacionados con las poblaciones indígenas. En primer lugar, los derechos de propiedad de las poblaciones indígenas están protegidos específicamente por las leyes internacionales, incluyendo el Convenio 169 de la OIT y la Convención americana sobre los derechos humanos (así como ha sido interpretada por las instituciones internacionales que supervisan su implementación). Además, el Convenio 169 reconoce el “derecho de propiedad y de posesión” de las poblaciones indígenas y requiere que el estado consulte a esas poblaciones sobre la asignación de permisos de explotación de los recursos naturales (madera, minerales, etc.) en sus tierras.

73. En segundo lugar, las tierras indígenas, generalmente, están constituidas por áreas extensas que contienen petróleo y gas, minerías, madera y otros recursos de valor incalculable. Como resultado, hay frecuentes tensiones con los gobiernos e intereses extranjeros que no desean garantizar a las poblaciones indígenas un control sustancial sobre esa riqueza.

74. En tercer lugar, las tierras indígenas son poseídas en común por comunidades relativamente extensas. Por esta razón, los procesos de asignación de títulos de propiedad enfocados en la propiedad individual son totalmente inadecuados y se necesitan diferentes herramientas para mejorar la seguridad de tenencia de la tierra, adaptadas a las exigencias de la comunidad, incluyendo un amplio margen de intereses en conjunto y comunitarios y de intereses y derechos públicos.

75. En muchas áreas, las tierras indígenas están bajo enorme presión por intereses externos, tales como la entrada de agronegocios, compañías madereras y mineras, y proyectos de infraestructuras a gran escala. Sin embargo, la década pasada también ha sido testigo de una mayor reafirmación de la influencia de los grupos indígenas en muchos países. Esta reafirmación se ha basado, generalmente, en la movilización política y en los procedimientos legales, incluyendo las demandas frente a tribunales nacionales e internacionales. Estos juicios no siempre son exitosos pero muestran, sin embargo, el grado de movilización de la sociedad civil alrededor del tema de las tierras indígenas (algunos ejemplos en el Recuadro 6).

Recuadro 6. Los derechos de tierra de las poblaciones indígenas en el sistema de los derechos humanos de la OEA

La Comisión interamericana de los derechos humanos y la Corte interamericana de los derechos humanos han sido muy activas en la protección de los derechos de tierras de las poblaciones indígenas. En el caso de la comunidad mayagna de los Awas Tingni, presentado contra el gobierno de Nicaragua, se sostiene que el otorgamiento de concesiones madereras al control de una compañía extranjera sin haber consultado a los habitantes tradicionales de

la comunidad y utilizando sus área de tierras, constituía una violación de varios derechos humanos. En 2001, la Corte decidió que el gobierno de Nicaragua había violado efectivamente el derecho de propiedad y el derecho de protección jurídica de la comunidad Awas Tingni . Aunque las leyes nicaragüense protegían los derechos de propiedad de la comunidad, no existían procedimientos para delinear, demarcar y para la titularidad de la tierra (Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community vs. Nicaragua, 2001).

De la misma forma en un caso ulterior sobre concesiones madereras y petrolíferas en Brasil, la Comisión interamericana de derechos humanos se encontró con que la falta de protección específica de los derechos de tierra comunales de las poblaciones indígenas, de procedimientos de delimitación y de registro adecuados para las necesidades específicas de estas poblaciones, y de las consultaciones antes del otorgamiento de concesiones sobre los recursos naturales en las tierras indígenas, constituía violaciones de los derechos humanos (Comunidad indígena maya del distrito de Toledo vs. Belice, 2004).

76. En parte como resultado de la presión de la sociedad civil, muchos estados han tomado medidas para garantizar los derechos de tierras de las poblaciones indígenas. En América Latina, muchos países tienen legislaciones que protegen sus derechos de tierras en medidas grandes o pequeñas. A pesar de este progreso, persisten problemas fundamentales, como evidenciado por las tensiones antiguas entre las poblaciones indígenas, las compañías petrolíferas y las agencias gubernamentales de Ecuador. En ese país, una expansión importante de campos petrolíferos ha producido la contaminación de las aguas y efectos adversos para la salud (IWGIA 2005).

77. En el sudeste asiático los marcos políticos y jurídicos son sumamente diferentes. En Tailandia, por ejemplo, prácticamente no hay reconocimiento del derecho a las tierras y a los bosques de las poblaciones indígenas (llamadas *tribus de las tierras altas*) (Wiben Jensen 2004: 5). Por otro lado, Camboya y Filipinas han adoptado legislaciones para la protección del derecho a los recursos de las poblaciones indígenas. La ley sobre los derechos de las poblaciones indígenas de 1997, de Filipinas, ha sido vista como una ley progresista particular. Protege los derechos de propiedad y de posesión de los grupos indígenas en sus “tierras ancestrales” y “dominios ancestrales”; establece un proceso para la titularidad de las tierras y dominios ancestrales; y suministra una indemnización “justa e imparcial” por daños, por la participación “informada e inteligente” en la formulación e implementación de proyectos que afecten los dominios ancestrales y por la participación en los beneficios. Sin embargo, la implementación de esta ley ha sido sumamente lenta. En 2003 sólo 27 títulos de propiedad sobre los dominios ancestrales fueron otorgados –la mayor parte de los cuales eran revalidaciones de documentos ya otorgados por leyes precedentes (Amos 2004)–. Esto se debe en parte a un procedimiento largo y gravoso para el cual la mayor parte de las comunidades necesitan ayuda externa y en parte a la falta de capacidad de la Comisión nacional de las poblaciones indígenas, las agencias gubernamentales responsables del otorgamiento de títulos de propiedad, en el manejo de grandes cantidades de solicitudes. Además, ha habido una fuerte oposición de parte de potentes intereses creados, especialmente en el sector minero y de agronegocios (Wiben Jensen 2004).

E. Garantizando el derecho a los recursos de los grupos de pastores

78. Para los pastores, la movilidad de los rebaños y el acceso seguro a los recursos estratégicos, tales como el agua y el pasto en la estación seca, son fundamentales y requieren acuerdos flexibles que les permitan el acceso a los recursos de pastoreo en vez de derechos exclusivos de propiedad de un área determinada. Tales arreglos están contrapuestos con las herramientas generalmente usadas para garantizar y administrar los derechos de tierras y el incremento de retos para garantizar los derechos a los recursos para los pastores. La titularidad y registro de las tierras, incluso al nivel de grupos, de derechos exclusivos sobre áreas claramente delineadas podría no suministrar acuerdos flexibles de acceso para enfrentar los intereses

intergrupales, lo que caracteriza muchas sociedades pastoriles (por ejemplo, en muchas partes del África oriental). Acuerdos comunes convencionales de propiedad no necesariamente podrían funcionar, ya sea por las claras reglas de pertenencia al grupo y los recursos claramente definidos, típicamente encarnados en mecanismos comunes de derecho de propiedad (véase Ostrom 1990). La propiedad estatal de los recursos pastoriles se ha demostrado también ineficaz, sus intervenciones para regular el pastoreo a través de cercados y cierres estacionales reducen la movilidad (Toulmin *et al.* 2004).

79. Muchos debates anteriores y actuales, sobre los terrenos de pasto, siguen haciendo referencia a un artículo de Hardin, de 1968, sobre la “La tragedia de los comunes”. La premisa del argumento de Hardin es que al poseer las tierras en común, los pastores no tienen incentivo para limitar la cantidad de animales que cuidan en esa área. Sin tales incentivos, las condiciones se prestan para degradación del suelo. Las políticas de desarrollo pastoril de los años setenta y ochenta, del siglo pasado, fueron influenciadas enormemente por las percepciones negativas de los sistemas de tenencia pastoriles y tradicionales. Una preocupación principal de los gobiernos y donantes era el control de la degradación de las tierras de pastoreo, a través de la regulación de las cantidades de cabezas de ganados. Los pastores y la cantidad de animales que poseen tienen que ser controlados así como se han controlado sus movimientos. Se les instó a que se “modernizaran”: que se asentaran y a la cría de menor cantidad de animales más intensivamente. El centro de todas estas iniciativas era la inversión de capitales e infraestructuras (cercas, aguas, caminos y mercados), la intensificación de la sedentarización y el control del tamaño de los rebaños.

80. Hoy en día es ampliamente aceptado que la variabilidad de las lluvias es la primera fuerza portante de las fluctuaciones en la productividad de pasto en las áreas áridas y semiáridas, y la presión por pastoreo raramente es un factor importante, dado el modelo de uso de los recursos altamente móviles y estacionales. Una ordenación oportuna (permitiendo que los pastores respondan con rapidez a los cambios en las condiciones de pastoreo y en la disponibilidad de pienzo a través de la movilidad o de la oportunidad de ceder o volver a adquirir animales) se reconoce hoy como una de las exigencias clave para la ordenación sostenible de las tierras de pastoreo en las áreas secas. Se requiere de acuerdos específicos que garanticen los derechos a los recursos de los grupos pastoriles y permitan la flexibilidad en la movilidad de los rebaños.

81. Algunas ideas sobre como lograr lo anteriormente expuesto pueden tomarse de las experiencias en la región del Sahel que, en la década pasada, vio un cambio prometedor, en varios gobiernos, en pro del reconocimiento y regulación de los derechos de acceso y tenencia sobre los recursos pastoriles (primero con el Código Rural nigeriano, 1993, y después con las leyes pastoriles de Guinea, 1995, Mauritania, 2000, Malí, 2001 y Burkina Faso, 2002). Aunque los enfoques de los legisladores varían considerablemente de país en país, esta legislación pastoril reconoce la movilidad como estrategia clave para la ordenación de los recursos pastoriles, contrario a muchas de las legislaciones anteriores, tradicionalmente hostiles a la movilidad de los rebaños. Para mantener o permitir la movilidad, la legislación pastoril trata de proteger las tierras de pastoreo y los corredores de ganados de las invasiones agrícolas y de garantizar el acceso de los pastores a los recursos estratégicos estacionales. Las herramientas utilizadas van desde la delineación de los recursos pastoriles hasta conceptos legales innovadores tales como el *terroir d’attache* en Níger.¹ Las leyes pastoriles regulan también usos

¹ Con el Código Rural de Níger y sus reglamentos de implementación, el *terroir d’attache* es el área donde los pastores pasan la mayor parte del año (generalmente un área estratégica, tal como un *bas-fond* o la tierra alrededor

múltiples y secuenciales de los recursos por diferentes actores (p.ej. el acceso de los pastores a los campos cultivados después de la cosecha) y determinan el papel que pueden tener los pastores en la gestión del conflicto local.

82. Mientras estas leyes constituyen un logro fundamental, persisten algunos problemas. En primer lugar, la legislación pastoril ha sido apenas implementada. Por ejemplo, al estatuto pastoril de Malí todavía le hacen falta sus reglamentos de aplicación. En segundo lugar, aunque algunas leyes reconocen hoy el pastoreo como una forma legítima de uso productivo de la tierra (*mise en valeur*, sobre la cual la protección de los derechos de tierras es una condición), el concepto de *mise en valeur pastorale* queda aún vagamente definido y, generalmente, conlleva inversiones en infraestructura (pozos, cercas, etc.) que no son necesarias para las formas de *mise en valeur* agrícolas. Y, en fin, en muchos países las tierras de pastoreo están afectadas por muchas leyes, a menudo privadas de coordinación y bajo gerencia de una serie de instituciones diferentes. Las leyes sobre la tierra, agua, bosques y descentralización pueden tener implicaciones para la ordenación de las tierras de pastoreo.

83. Se han dado innovaciones importantes al nivel de campo. En toda África oriental, por ejemplo, los convenios locales (*conventions locales*) –acuerdos comunitarios sobre la ordenación de los recursos naturales– han sido establecidos, negociados por todos los interesados usuarios de los recursos naturales, generalmente con apoyo de proyectos de desarrollo. Estos convenios son un intento de resolver el problema de la debilidad de los enfoques anteriores para la ordenación de los recursos naturales centrados en los poblados por separado (p.ej. el enfoque de *gestion du terroir*) que a menudo resultaba en la exclusión de los grupos de no residentes, principalmente de los pastores nómadas.

F. Conflicto

84. Los conflictos armados y el acceso a la tierra se relacionan de dos formas principales: el control de la tierra y de los recursos naturales puede constituir un factor clave en la delimitación del conflicto y, por el contrario, el conflicto armado puede afectar gravemente la tenencia o el acceso a la tierra.

85. Si el crecimiento demográfico rápido no está acompañado por el incremento de la productividad o por nuevas oportunidades de ingresos ajenas a la agricultura, la competencia por la tierra se incrementa y puede ser manipulada por las élites para ganar o mantener el poder. De este modo, la competencia por la tierra escasa, junto con la falta de oportunidades fuera del campo agrícola, la frustración y la falta de esperanza para la juventud, pueden crear un contexto de inestabilidad donde otros factores detonantes (tales como las clases manipuladas políticamente o las tensiones étnicas) pueden llevar ulteriormente a conflictos violentos (FAO 2005). En Rwanda, por ejemplo, el acceso desigual a la tierra fue una de las causas estructurales de la pobreza explotada por los organizadores del genocidio durante el cual la violencia no fue solamente de parte de los Tutsis, sino también de los Hutus involucrados en conflictos por la tierra (Huggins *et al.* 2005).

86. Temas sobre el acceso a la tierra pueden también alimentar conflictos en países con historias de distribución desigual (Deininger 2003). En Guatemala explotó una guerra civil

de un punto de aguada), y sobre el cual tienen derechos de uso prioritarios. Los forasteros deben ganarse el acceso a estos recursos por medio de negociaciones con los titulares de estos derechos.

prolongada en 1954, después de que fueron revertidos intentos precedentes de redistribución de la tierra. De la misma forma, en Colombia, los conflictos por tierras están entre las causas principales de la violencia que afectó el país en la segunda mitad del siglo veinte.

87. En muchos casos, las controversias por la tierra –no siendo la fuente principal del conflicto– están entre los tantos factores que llevan al incremento de la violencia. Al este de la República Democrática del Congo (ex Zaire), por ejemplo, los conflictos tienen innumerables fuentes. Entre éstas, el acceso a la tierra es un factor importante. Las causas profundas de conflictos incluyen la inmigración de masa de diferentes grupos étnicos que buscan tierras; el desposeimiento de un creciente número de pequeños productores como resultado de las ventas de tierras por las autoridades; incertidumbre y confusión sobre si los migrantes recibirán el estatus de ciudadanos; y la manipulación política por parte de los partidos rivales y de las personalidades (Mathieu *et al.* 1998; Huggins *et al.* 2005).

88. Los conflictos armados, a su vez, tienen graves implicaciones para los sistemas de tenencia de tierras. En primer lugar, el caos generado por las guerras puede debilitar las instituciones locales o tradicionales que manejan y administran los derechos de tierras, causando, de esta forma, una inseguridad general, fomentando disputas por tierras y permitiendo que las élites se apropien de aquéllas. En segundo lugar, las guerras dejan un legado de minas que impiden el uso de enormes áreas durante varios años después de terminadas las hostilidades. En muchos países, los conflictos prolongados han reducido enormemente el rendimiento del sector agrícola y de la economía en su conjunto (Deininger 2003). En tercer lugar, los conflictos armados crean grandes cantidades de refugiados y desplazados con acceso reducido (o inexistente) a la tierra en el área hacia la cual han escapado. Una vez terminado el conflicto armado la competencia por demandas de tierra entre los que regresan y los nuevos ocupantes pueden generar conflictos ulteriores.

89. Afrontar los temas sobre el acceso a la tierra es un paso clave hacia la consolidación de la paz (p.ej. en Afganistán, Alden Wily 2003). Esto puede incluir la regularización de las tierras ocupadas y de su usos (uno de los asuntos clave que llevó a la adopción de la ley de tierras de Mozambique, de 1997, y de la legislación de tierras de Camboya). También debe incluir la garantía del acceso a la tierra para los soldados desmovilizados y para las poblaciones desplazadas, arbitrando las demandas de tierras en traslapes por parte de los diferentes grupos, y el restablecimiento de instituciones eficaces de tierra y sistemas de información. En Burundi, los acuerdos de paz de 2000 garantizan a los que regresan el acceso a sus propiedades o la indemnización adecuada (Huggins *et al.* 2005). De la misma forma, los acuerdos de paz de Dayton, firmados en 1995 para Bosnia y Herzegovina, reglamentan el regreso de los refugiados y la restitución de sus propiedades (FAO 2005). Por otro lado, los acuerdos de paz de Rwanda, en 1993, dictan que todos los que han estado fuera del país por menos de diez años pueden reivindicar la tierra (Huggins *et al.* 2005).

90. Pueden surgir tensiones entre la restitución de la propiedad y el alcance de la paz. Los repatriados pueden encontrar sus tierras ocupadas por otros y recuperarlas significa el desplazamiento de los ocupantes (FAO 2005). Esto puede entorpecer la paz del regreso, como ha sido puesto en evidencia por la experiencia de ex Yugoslavia. Las demandas sobre la propiedad residencial han dado lugar a las instituciones internacionales de derechos humanos (p.ej. el caso Blečić vs. Croacia, decidido por la Corte europea de los derechos humanos).

91. Es esencial afrontar estos factores de acceso a la tierra que contribuyen a los conflictos, si se quiere lograr una paz duradera. En Guatemala, los acuerdos de paz requieren la distribución

de la tierra como elemento fundamental de la estrategia postconflicto, aunque el progreso en su implementación ha sido limitado (Deininger, 2003). Se debe poner atención especial a las necesidades de las mujeres jefes de hogar, viudas y huérfanas, grupos particularmente vulnerables que pueden ser numerosos en situaciones postconflictivas (Deininger 2003; Huggins *et al.* 2005).

Conclusiones

92. La tierra es un bien de importancia enorme para millares de millones de habitantes de las zonas rurales de los países en desarrollo. La naturaleza de este derecho y la forma en que se tiene varía grandemente dependiendo de la competencia por la tierra, del grado de penetración de mercado y del amplio contexto institucional y político. El escenario es enormemente diferente y complejo dentro y en los países y regiones. Sin embargo se pueden encontrar algunos rasgos generales.

93. Aunque hay diferencias importantes en la demografía rural de los diferentes países, con un desdoblamiento rural y un perfil demográfico rural envejecido en algunas regiones, la presión sobre la tierra se incrementará en las décadas futuras, dados los impactos del continuo crecimiento de la población y de los cambios demográficos, incluyendo la urbanización, la globalización de los mercados y actividades, las negociaciones comerciales y los cambios climáticos.

94. Como recurso, la tierra se vuelve más escasa y más cara; los que tienen exiguos derechos sobre este recurso tenderán a perderlos del todo. En el caso de la tierra, grupos particulares tienden a ser más vulnerables a su desposeimiento, incluyendo los pobres, los de las zonas periurbanas, las poblaciones indígenas, las mujeres, los que confían en recursos de propiedad en común y los que viven en áreas en conflicto. La fuerza de los derechos de una persona determinada depende de una serie de factores, incluyendo los recursos y contactos que pueden ponerse en juego. En el caso de las poblaciones locales contra los inversionistas extranjeros, el contexto, generalmente, es bastante desigual. La historia de Europa, América del Norte y Australia nos muestra claramente que los derechos se transforman cuando son de interés de algunos grupos. La traducción de las declaraciones de orales a escritas tiende a favorecer a los letrados y a los que tienen buenos contactos con la burocracia. El significado de las palabras toma nuevas formas. Los fideicomisarios tradicionales reinterpretan sus poderes como todos los de los propietarios, mientras los gobiernos y los colonos redefinen las tierras de pastoreo y de caza como “tierras vacantes baldías” para que sean asignadas a otros. Una vez que se ha perdido este derecho es bastante difícil volverlo a adquirir, tal como ha sido puesto en evidencia por las luchas de los grupos indígenas de América del Norte y de Australia.

95. La falta de atención a la tenencia de la tierra y a la seguridad de los derechos de tierras corre también el riesgo de dificultar el crecimiento (desalentando las inversiones locales y extranjeras) a causa del riesgo que se percibe donde los derechos de propiedad están poco protegidos. Una inactividad ulterior puede impactar en el crecimiento y productividad agrícolas tanto en los mercados nacionales como en los internacionales, así como en la seguridad alimentaria y en la incidencia del hambre, a través de desincentivo en la inversión agrícola para pequeños y grandes productores.

96. Las siguientes secciones identifican lecciones y retos clave para políticas y programas para mejorar el acceso a la tierra para los grupos pobres y vulnerables:

La reforma agraria requiere de una voluntad política fuerte y de un apoyo sostenible y consistente

La agenda de reforma agraria debe ser dirigida y poseída a nivel del país y, mientras las lecciones de las buenas prácticas pueden ser compartidas con los demás países, es improbable que se puedan utilizar soluciones generalizadas. La reforma efectiva en la tierra y en los derechos de propiedad para apoyar los medios de vida de los pobres requiere una **responsabilidad sostenida** por los gobiernos y agencias de desarrollo. Las reformas institucionales y legales de esta naturaleza son a **largo plazo y complejas**, y requieren un enfoque escalonado que aborde las actividades prioritarias en un plazo más amplio. Un daño importante se puede hacer si el enfoque se limita a los proyectos a corto plazo. Al decidir la dirección e implementación de la reforma agraria, los gobiernos, generalmente, enfrentan decisiones sobre los intereses que tienen que ser sostenidos. Una reforma agraria exitosa, en última instancia, **depende de un poder político fuerte** aliado a los movimientos de reforma agraria y preparado a retar la resistencia por intereses creados.

97. *Temas convencionales de acceso a la tierra en una agenda más amplia de desarrollo*

Se necesita identificar formas convencionales de acceso a la tierra dentro de los DELP (más sistemáticamente, a nivel nacional, y los ODM a nivel global) para suministrar estrategias concretas para un desarrollo económico socialmente inclusivo. El diálogo político a todos los niveles debería **reconocer la importancia de garantizar los derechos de tierras** para un desarrollo sostenible, el crecimiento y la paz. El proceso de los DELP está actualmente al centro de las relaciones entre los donantes, agencias de desarrollo y gobiernos de los países, y proporciona flujos financieros considerables a través del apoyo presupuestario. Mientras el proceso de los DELP tiene muchos méritos, sin embargo el enfoque, hasta el momento, ha sido sobre el suministro de servicios en áreas clave, tales como la salud, educación y el agua. Estas son prioridades altas necesariamente, por su resalto en los ODM, pero el apoyo estratégico a las instituciones y procesos que sostienen el crecimiento económico, la paz y la estabilidad no debe ser descuidado.

98. *Mecanismos de reevaluación para la redistribución de la tierra*

La promoción del **acceso equitativo a la tierra es fundamental** para la justicia social, la estabilidad política, el desarrollo rural y la coexistencia pacífica, sobre todo cuando la propiedad de la tierra está altamente concentrada. Se requiere de una **implementación dinámica y eficaz** del programa de redistribución de la tierra. Al mismo tiempo, se requiere una **valoración sistemática de lo apropiado de los mecanismos** usados en esos programas, principalmente en lo que se refiere a la habilidad de los diferentes modelos basados en el estado o en el mercado para cambiar la distribución de la tierra y para beneficiar a los más pobres. En realidad un **“menú de opciones” puede ser el enfoque más viable.**

99. *Mejorar la administración y la seguridad en la tenencia de la tierra*

Métodos sencillos y económicos para reunir los registros existentes y ponerlos al alcance del público son esenciales para establecer una **administración transparente y libre de corrupción** de la tierra y de los derechos de propiedad. Registros de tierras y sistemas de administración no actualizados, ineficaces, incompletos e inaccesibles generan reclamaciones conflictivas y controversias. En años recientes ha habido muchas innovaciones al respecto. Un cambio favorable en la mentalidad ha llevado a poner menos énfasis en que el proceso de titularidad formal e individual es la herramienta esencial para garantizar los derechos, **a favor de un amplio margen de intervenciones**, según los costos y contextos. Se necesita:

- desarrollar y difundir un marco de herramientas para mejorar la seguridad de tenencia de la tierra y el otorgamiento de títulos de propiedad a bajo costo (incluyendo para grupos) apropiados para los diferentes grupos y circunstancias, poniendo atención especial a las exigencias específicas de seguridad de tenencia de la tierra de los más pobres y vulnerables;
- apoyar sistemáticamente las instituciones democráticas de tierras y los sistemas de información sobre la tierra, descentralizados y enfocados en el problema; y buscar nexos con los mecanismos existentes (tradicionales o indígenas) de manejo de la tierra;
- mejorar el acceso a un sistema apropiado y exhaustivo de resolución de los conflictos por tierras, incorporando procedimientos formales y tradicionales de resolución de conflictos.

100. *Creación de capacidad para implementar la reforma agraria*

La creación dinámica de capacidad es fundamental para mejorar el acceso a la tierra y su ordenación eficaz, tanto en las instituciones estatales como en la sociedad civil. Nuevos enfoques hacia políticas de tierra requieren **inversiones en habilidades esenciales** incluyendo sondeos, registración de la tierra, planificación del uso de la tierra, leyes, valoración y planificación comunitaria y administración. La falta de capacidad en las agencias gubernamentales, la falta de conciencia jurídica y la inaccesibilidad económica, geográfica y lingüística de las instituciones estatales contribuyen a limitar el alcance de la política del estado en las áreas rurales. Esto clama el **apoyo de las oportunidades para el desarrollo profesional**, intercambio de lecciones y creación de capacidad, incluso en el ámbito universitario, en centros de excelencias y a través de las redes de aprendizaje de los formuladores de políticas, profesionales y sociedad civil. En muchos países la legislación protege los derechos de los grupos vulnerables, aunque hay una enorme brecha entre lo que tiene que hacerse en teoría y lo que en realidad sucede. El tema de los derechos de la mujer y de la igualdad de géneros es un ejemplo evidente. **Crear la capacidad de los ciudadanos** para usar las oportunidades ofrecidas por la ley es de gran importancia para eliminar esta brecha. Entre las medidas se pueden enunciar las campañas de concienciación para difundir la información concerniente las políticas y leyes sobre la tierra, tales como programas de alfabetización jurídica para mujeres y grupos vulnerables.

101. *Fortalecer los grupos y redes de la sociedad civil*

El apoyo de las iniciativas de la sociedad civil a nivel local, nacional y subregional es un elemento fundamental para hacer que los gobiernos identifiquen eficazmente y desarrollen políticas de apoyo apropiadas al mejorado acceso a la tierra. La distribución y ordenación de la tierra conlleva aspectos políticos importantes. Organizaciones de la sociedad civil capaces y bien informadas pueden tener un papel importante en informar y suministrar **pesos y contrapesos**, sobre el papel decisorio del gobierno y el desarrollo e implementación de políticas sobre la tierra. El intercambio de experiencias a través de las redes de organizaciones de la sociedad civil y el análisis e investigaciones ligados a la planificación de acciones también pueden promover el desarrollo de políticas apropiadas de tierra.

102. *Reconocer que un buen gobierno de la tierra es fundamental para la paz y la seguridad*

Los temas de acceso a la tierra deben ser afrontados en la reconstrucción postconflictos como **elementos fundamentales para la paz y la seguridad futuras**, partiendo de los asentamientos negociados de reivindicaciones por asignaciones sobrepuestas de tierras y competencia por el uso de la tierra, a través de la rápida asignación de tierras para los repatriados, para reconstruir las instituciones de la tierra. Mientras los temas sobre la tierra no son necesariamente la causa principal o única de conflictos civiles y militares, muy a menudo son parte del escenario. Los

conflictos por tierra entre grupos pueden desembocar en mayores conflictos políticos, inseguridad y guerra y generalmente son manipulados por los partidos políticos como medios para movilizar el apoyo.

Casos citados

- Attorney General vs. Aknonaay y Lohay, 1994. Civil Appeal No. 31 de 1994, Tribunal de apelaciones de Tanzania
- Bhe v Magistrate, Khayelitsha y otros, 2004. Corte Constitucional de Sudáfrica, Caso CCT49/03
- Blecic vs. Croaci, 2004. Juicio del 29 de Julio de 2004, Corte Europea de los Derechos Humanos, 59532/00 [2004] CHDR 397
- Ephrahim v. Pastory and Kaizilege, 1990. Alta Corte de Tanzania, 1990, 87 ILR 106 <http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/spring03/indigenousPeoples/classmaterials/class5/5E.pdf>
- Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, 2001. Juicio del 31 de agosto, 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Ser. C) No. 79
- Comunidad indígena maya del distrito de Toledo vs. Belice, 2004. Caso 12.053, Informe N°. 40/04, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 - 727

Bibliografía

- Agarwal, B. 1994.** *A field of one's own: gender and land rights in South Asia.* Cambridge University Press, Cambridge, R.U., New York y Melbourne.
- Alden Wily, L. 2003.** *Land rights in crisis: restoring tenure security in Afghanistan.* AREU, Afganistán. <http://www.areu.org.af/publications/Land%20rights%20in%20Crisis.pdf>
- Alden Wily, L. 2004.** *Governance and land relations: a review of decentralisation of land administration and management in Africa.* IIED, Londres. 90 pp. ISBN 1 843 69 496 4.
- Amanor, K.S. 2001.** *Share contracts in the oil palm and citrus belt of Ghana.* IIED, Londres. 30 pp. ISBN 1 899 825 70 3. <http://www.iied.org/pubs/pdf/full/9008IIED.pdf>
- Amos, L. 2004.** Titling ancestral domains: the Philippine experience. *Indigenous Affairs* 4: 20–25.
- Atwood, D.A. 1990.** Land registration in Africa: the impact on agricultural production. *World Development* 18 (5): 659–671.
- Baranyi, S, Deere, C.D. y Morales, M. 2004.** *Land and development in Latin America: openings for policy research.* Ottawa, Canadá. The North-South Institute and the International Development Research Centre.
- Barraclough, S.L. 1999.** Land Reform in developing countries: The role of the state and other actors. Discussion Paper No. 101. Ginebra, Suiza. UNRISD.
- Barros, F., Sauer, S., Schwartzmann, S. et al 2003.** The negative impacts of World Bank market based land reform. Rede, Brasil
- Borras, S.J. 2003.** Questioning market led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change* 3 (3): 367–394
- Clanchy, M.T. 1979.** *From memory to written record, England 1066-1307.* Oxford, R.U. Blackwell.
- Cotula, L. 2002.** *Gender and law: women's rights in agriculture.* Legislative Study 76. Roma. FAO.
- Cotula, L. 2005.** *Making law work for the poor.* Sustainable Development Opinion Paper. Londres. IIMA.

- Cotula, L., Toulmin, C., y Hesse, C.** 2004. *Land tenure and administration in Africa: lessons of experience and emerging issues*. Londres. IIMA. 44 pp. ISBN 1 84369 497 2. <http://www.iied.org/pubs/pdf/full/9305IIED.pdf>
- Deininger, K.** 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank, Washington DC and Oxford University Press, Oxford. También disponible como World Bank 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington DC. Banca Mundial. http://econ.worldbank.org/external/default/main?entityID=000094946_0307250400474&menuPK=477765&pagePK=64168101&piPK=64168089&theSitePK=477757
- Deininger, K., y Squire, L.** 1998. New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics* 57 (2): 259–287.
- De Janvry, A., Platteau, J.F., Gordillo, G., y Sadoulet, E.** 2001. Access to land and land policy reforms. In: De Janvry, A., Platteau, J.F., Gordillo, G., y Sadoulet, E. (eds). *Access to land, rural poverty, and public action*. Oxford, R.U. Oxford University Press.
- FAO** 2005. *Access to rural land and land administration after violent conflicts*. Land Tenure Studies No. 8. FAO, Roma. 74 pp. ISBN 92 5 105343 X.
- Feder, G., Onchan, T., Chamlamwong, Y. y Hongladarom, C.** 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand*. Baltimore MD, EE.UU. John Hopkins University Press.
- Firmin–Sellers, K. y Sellers, P.** 1999. Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa. *World Development* 27 (7): 1115–1128.
- Fitzpatrick, D.** 2005. Best practice options for the legal recognition of customary tenure. *Development and Change* 36 (3): 449–475.
- Freudenberger, M.** 1993. *Land tenure, local institutions and natural resource management in Senegal*. Land Tenure Center, Madison WI
- Gazdar, H. y Quan, J.** 2004. *Poverty and access to land in South Asia: a study for the rural support programmes network, Pakistan*. Vol. 2: Country Studies. DFID / RSPN / NRI. May 2004.
- Gray, L.C. y Kevane, M.** 2001. Evolving land rights and agricultural intensification in southwestern Burkina Faso. *World Development* 29 (4): 573–587.
- Guivant, J.S.** 2001. *Gender and land rights in Brazil*. UNRISD Programme Paper. UNRISD Project in Agrarian Change, Gender and Land Rights. Ginebra, Suiza. UNRISD.
- Hanstad, T., Nielsen, R. y Brown, J.** 2004. *Land and livelihoods: making land rights for India's rural poor*. LSP Working Paper, Access to Natural resources Sub-Programme. Roma. FAO.
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162 (13 December): 1243–1248.
- Huggins, C., Musahara, H., Mbura Kamungi, P., Oketch, J.S. y Vlassenroot, K.** 2005. *Conflict in the Great Lakes Region – how is it linked with land and migration?* Natural Resource Perspectives No. 96. Londres. ODI.
- IWGIA** (International Work Group for Indigenous Affairs) 2005. *The indigenous world*. <http://www.iwgia.org/sw6419.asp>
- Johnstone, R., Baoventura, C. y Norfolk, S.** 2004. *Forestry legislation in Mozambique: compliance and the impact on forest communities*. Maputo. Terra Firma Lda.
- Katz, E.** 1999. México: Gender and Ejido Reform. Working draft for a book chapter. Washington DC. Banco Mundial.

[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/e7c36558b9d300bd85256850006d8490/\\$FILE/Ejido+Reform.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/e7c36558b9d300bd85256850006d8490/$FILE/Ejido+Reform.pdf) .

- Koné, M.** 2001. *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans la centre-ouest de la Côte d'Ivoire: Bodiba et Zahia*. Working Paper. Paris. GRET.
- Kuechli, C.** 1997. *Forests of hope: stories of regeneration*. Londres. Earthscan Publications, 256 p. ISBN 1 85383 505 6.
- Lastarria-Cornhiel, S.** 1997. Impact of privatization on gender and property rights in Africa. *World Development* 35 (8): 1317–1341..
- Lavigne Delville, P., Toulmin, C., Colin, J.P. y Chavueau, J.P.** 2002. *Negotiating access to land in West Africa: a synthesis of findings from research on derived rights to land*. Londres. IIMA.
- Lebert, T.** 2003. *An introduction to land and agrarian reform in Zimbabwe*. Sudáfrica. National Land Committee.
- Lerman, Z., Csaki, C. y Feder, G.** 2004. *Agriculture in transition*. Lexington Books, USA
- Lund, C.** 1998. *Law power and politics in Niger – land struggles and the rural code*. Hamburgo, Alemania. LIT Verlag.
- Lyne, M.C. y Darroch, M.A.G.** 2003. *Land redistribution in South Africa: past performance and future policy*. BASIS Program, University of Wisconsin, Madison
- Mackenzie, F.** 1998. *Land Ecology and Resistance in Kenya, 1880-1952*. Edimburgo. Edinburgh University Press.
- Mathieu, P., Mugangu Mataboro, S. y Mafikiri Tsongo, A.** 1998. Enjeux fonciers et violences en Afrique: la prévention des conflits en se servant du cas du Nord-Kivu (1940-1994). *Land reform, land settlement and cooperatives* 1998 (2): 32–43. Roma. FAO. <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/landrf.htm>
- Mathieu, P., Lavigne-Delville, P., Ouedraogo, H., Paré, L. y Zongo, M.** 2003. *Securing land transactions in the west of Burkina Faso*. Drylands Issue paper no. 117. Londres. IIMA.
- Migot-Adholla, S., y Bruce, J.** (1994) Introduction: are indigenous African tenure systems insecure? pp 1–13 in: Bruce, J. y Migot-Adholla, S.E. (eds). *Searching for land tenure security in Africa*. Kendall-Hunt Publishing Company, Dubuque IA .
- Norfolk, S.** 2004. *Examining access to natural resources and linkages to sustainable livelihoods a case study of Mozambique*. FAO LSP Working Paper No. 17. Access to Natural Resources Subprogramme. Roma. FAO.
- Ostrom, E.** 1990. *Governing the commons – the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Place, F., Roth, F. y Hazell, P.** 1994. Land Tenure Security and Agricultural Performance in Africa: Overview of the Methodology. In: Bruce, J. y Migot-Adholla, S. (eds). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Kendall-Hunt Publishing Company, Dubuque, IA
- Platteau, J.P.** 2000. Does Africa need land reform? In: Toulmin, C. y Quan, J. (eds) 2000. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. DFID/IIED/NRI. Londres. IIMA. ISBN 1 899825 517.

- Pohamba, H.** 2002. *Namibia country paper: a case study on land issues*. Documento presentado en el taller land issues in Africa and the Middle East: Integrating land issues into poverty reduction strategies and the broader development agenda. Kampala, Uganda, 29 April–2 May 2002
- Roth, M.** 2002. Integrating land issues and land policy with poverty reduction and rural development in southern Africa. Documento preparado para el taller regional del Banco Mundial Land Issues in Africa and the Middle East, Kampala, Uganda, 29 April–2 May 2002.
- Schlager, E. y Ostrom, E.** 1992. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics* 68 (3): 249–262.
- Shipton, P.** 1988. The Kenyan land tenure reform: misunderstandings in the public creation of private property. pp 91–135 in: Downs, R E. y Reyna, S.P (eds). *Land and society in contemporary Africa*. Hanover y Londres. University Press of New England.
- Srivastava, R.S.** 2004. Land reforms and the poor in India: an overview of issues and recent evidence. En: **Gazdar, H. and Quan, J.** 2004. *Poverty and access to land in South Asia: a study for the Rural Support Programmes Network, Pakistan*. Vol. 2: Country Studies. DFID/RSPN/NRI. May 2004.
- Toulmin, C. y Guèye, B.** 2003. *Transformations in West African agriculture and the role of family farms*. SAH/D (2003) 541. SWAC Secretariat.
- Toulmin, C., Hesse, C. y Cotula, L.** 2004. Pastoral commons sense: lessons from recent developments in policy, law and practice for the management of grazing lands. *Forests, Trees and Livelihoods* 14: 243–262.
- UNCTAD** 2005. *Economic development in Africa: rethinking the role of foreign direct investment*. Ginebra, Suiza. <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3490&lang=1>
- Vorley, B.** 2001. *The chains of agriculture: sustainability and the restructuring of agri-food markets*. WSSD Briefing Paper. Londres. IIMA.
- Wegerif, M.** 2005. A critical appraisal of South Africa's market based land reform policy: the case of the LRAD programme in Limpopo. PLAAS, Research report No. 19. University of Western Cape.
- Wiben Jensen, M.** 2004. Editorial. *Indigenous Affairs* 4: 4–7.