

Tenencia de la Tierra: *Compartiendo información y experiencias para la sostenibilidad*

A pesar de los múltiples esfuerzos para reformar aspectos sobre los derechos de la propiedad, regularizar los registros de tierras urbanas y rurales y modernizar sistemas de registro de propiedad, todavía falta mucho por hacer para enfrentar las necesidades de los grupos marginados, especialmente mujeres, pueblos indígenas y campesinos pobres a quienes se les niega sus derechos básicos sobre la tierra. Con la creación de sistemas y redes que permitan intercambiar información y experiencias, los gobiernos estarán en la capacidad de usar las mejores reglas, opciones y prácticas disponibles para reformar aspectos sobre los derechos de la propiedad.

LOS PROBLEMAS DE POLÍTICAS DE TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina tiene la mayor desigualdad en la tenencia de la tierra al compararla con las demás regiones del mundo. En los 70s y 80s los valores medidos por el coeficiente Gini de desigualdad de la tierra variaban de 0,55 a 0,94 lo que significa que era posible encontrar países donde un 6% de la población tenía el control de toda la tierra mientras que el 94% estaba sin tierra. En ese mismo período al menos el 85% de los países reflejaba un coeficiente Gini mayor a 0,6 lo cual reflejaba al menos un 60% (a veces hasta 70% en Argentina y Brasil) de la población sin acceso seguro a la tierra.

El patrón de tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe muestra que la mayoría de las tierras cultivables está en manos de la élite terrateniente y del Estado bajo latifundios improductivos mientras que campesinos y pequeños agricultores que practican agricultura de subsistencia se concentran en minifundios y tierras marginales.

A pesar de que en la región han habido innumerables iniciativas para corregir los problemas de la tenencia de la tierra, América Latina aún no se encuentra preparada para ofrecer cambios radicales en sus políticas de tierras. Algunos de los problemas que deben ser resueltos para poder lograr cambios en la estructura de la tenencia son los siguientes:

- Altos niveles de inseguridad en la tenencia.
- Gran número de propietarios informales.
- Falta de seguridad para los derechos de propiedad de las mujeres y de los indígenas.
- Sistemas de administración de tierras complejos.
- Falta de información y/o desorden en la data sobre registros de propiedad.
- Centralización política y administrativa.
- Ausencia de mecanismos para el acceso al crédito usando la tierra como garantía.

- Conflictos por la tierra y falta de mecanismos para la resolución alternativa de conflictos.
- Resistencia por parte de grupos políticos y económicos.
- Ausencia de un marco legal e incumplimiento de normas.

Los gobiernos dedican tiempo, recursos y esfuerzos en planificar, manejar y asegurar la propiedad. Cada una de estas funciones es realizada por agencias distintas, lo cual dificulta el registro de la propiedad. Según datos del reporte Doing Business del Banco Mundial, en promedio, registrar una propiedad en América Latina toma 76 días mientras que registrar una propiedad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) requiere 32 días. En Bolivia registrar



Un barrio marginal en Brasil. La formalización de títulos de propiedad es un paso necesario para atender la necesidad de acceso a la tierra

PLAN DE MANEJO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

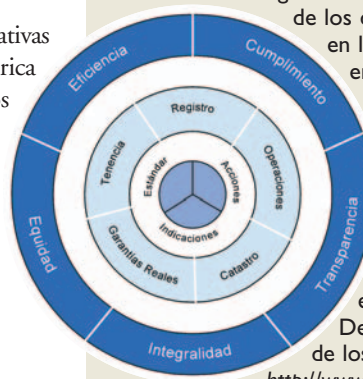
La Alianza Interamericana para los Derechos de la Propiedad Inmueble, la cual agrupa a defensores del mejoramiento de los sistemas de derechos de propiedad existentes en el hemisferio, ha diseñado y está implementando un Plan de Manejo para el Fortalecimiento de los Derechos de la Propiedad Inmueble.

Este Plan de Manejo es una herramienta que permite efectuar un diagnóstico comparativo de la situación actual de los derechos de la propiedad inmueble en los países de la región mediante el empleo de Principios, Indicadores, Estándares y Acciones. El Plan de Manejo incluye un sistema integrado de evaluación y reporte, una guía de aplicación, un glosario de términos y una referencia jurídica.

Esta herramienta está disponible para comentarios o consultas en el portal del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

<http://www.landnetamericas.org/Alliance/Alliance.asp>

Esta herramienta le permite a sus usuarios incorporar aspectos fundamentales que garantizan que las soluciones instrumentadas por los países para modernizar sus sistemas de registro de propiedad sigan las mejores reglas, opciones y prácticas.



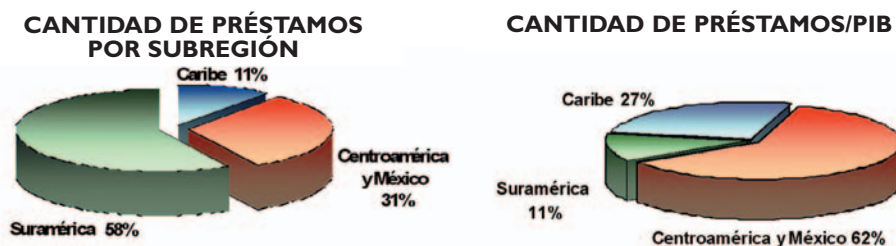
una propiedad puede tardar hasta 92 días. En Brasil, el registro de una propiedad involucra 15 pasos y se toma 47 días, mientras que en Haití 5 procedimientos pueden tardar 682 días.¹

MEJORANDO LA GOBERNABILIDAD A TRAVÉS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE REGISTRO DE PROPIEDAD

Investigadores, profesionales y diseñadores de políticas coinciden en que las políticas de tierras juegan un papel importante en el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad. En la última década, organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han aumentado considerablemente sus préstamos para la administración de tierras. Tan sólo en América Latina, con el fin de regularizar los registros de tierras urbanas y rurales, se han implementado más de 50 proyectos relacionados con la administración de tierras.

Entre 1994 y 2004, alrededor de \$2,7 mil millones han sido destinados a proyectos que buscan establecer sistemas modernos de catastro y registro, implementar mecanismos para mejorar la seguridad de la tenencia y crear un catastro que vincule el sistema cartográfico con el registro.

DISTRIBUCIÓN POR SUBREGIONES DE LOS PROYECTOS DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS



mayoría de la población debido en parte a la resistencia por parte de grupos políticos y económicos, a la presencia de conflictos de tierra, a la ausencia de mecanismos adecuados de solución de controversias y a la ignorancia o al incumplimiento de las leyes.

En la Guatemala de hoy, los asuntos de la tierra son tan importantes que en los Acuerdos de Paz se estableció el compromiso de crear un registro de tierras basado en el catastro, un fondo de tierras y el uso

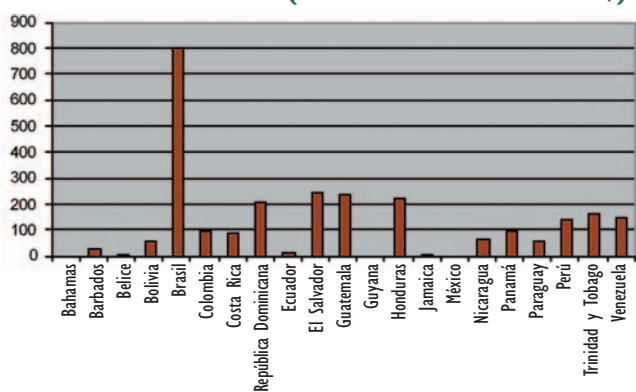
EL ACCESO A LA TIERRA EN LA AGENDA DE LA OEA

Las instituciones multilaterales, las agencias donantes y la sociedad civil han sido claves para promover el acceso equitativo a la tierra y su uso eficiente y sustentable, a través de la recomendación de políticas y de la asistencia técnica. La Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile, en abril de 1998, encomendó a la Organización de los Estados Americanos (OEA) simplificar y descentralizar los procedimientos de catastro y registro de propiedades. Durante la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron continuar con los esfuerzos de regularizar los derechos informales de propiedad y reconocieron la importancia de la agricultura para la reducción de la pobreza rural y para el desarrollo integral de los pueblos de las Américas.

Con el fin de cumplir con los mandatos de las Cumbres de las Américas relacionados con el registro de propiedades, la OEA con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional estableció la Iniciativa Inter-Cumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad (IPSI por su acrónimo en inglés) para apoyar una serie de actividades – incluyendo el portal www.tierramericas.org – que promueven el consenso entre las instituciones donantes, los gobiernos y organismos de la sociedad civil, con el fin de coordinar las actividades relacionadas con la implementación de los mandatos de registro de propiedades de las Cumbres de las Américas.

Los gobiernos también están conscientes de la importancia de tener información precisa de quién es el dueño o tiene derechos de acceso a la tierra para poder mejorar las capacidades de respuesta en casos de emergencia y para reducir la vulnerabilidad de la población a los desastres naturales (terremotos, inundaciones, deslizamientos, huracanes, avalanchas, sequías y tsunamis). Es por ello que los países de América Latina y el Caribe están creando políticas e instrumentos nacionales para mejorar el acceso y el uso de la tierra y están desarrollando instituciones para apoyar estos esfuerzos. Desde 1994 los nueve países del Tratado de Cooperación Amazónica han estado trabajando en un programa para fortalecer e implementar la zonificación ambiental del Amazonas. (Ver *Amazon River Basin* disponible en inglés http://www.oas.org/dsd/Events/english/Documents/OSDE_8Amazon.pdf)

MONTO DE LOS PRÉSTAMOS PARA PROYECTOS DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS 1994-2004 (EN MILLONES DE US\$)²



La administración de tierras tiene como objetivo la regularización de la tenencia a fin de corregir las distorsiones que impiden las condiciones esenciales para el desarrollo sostenible. Los dos gráficos siguientes muestran que los proyectos para la regularización de la tenencia que tienen los mayores montos se encuentran en América del Sur; sin embargo, al comparar los montos en relación al PIB de cada subregión, estos proyectos son más frecuentes en Centroamérica.

A pesar de que los Acuerdos de Paz de 1996 pusieron fin al conflicto armado en Centroamérica, la seguridad de la tenencia y los derechos de propiedad siguen siendo inalcanzables para la gran

1. Ver Registering Property, disponible en inglés <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/RegisteringProperty/>

2. Consulte la Tabla de Proyectos de Administración de Tierras 1994-2004 para ver los montos y los objetivos de cada proyecto. Disponible en: <http://www.landnetamericas.org/docs/Proyectos%201994%202004%20Exls>

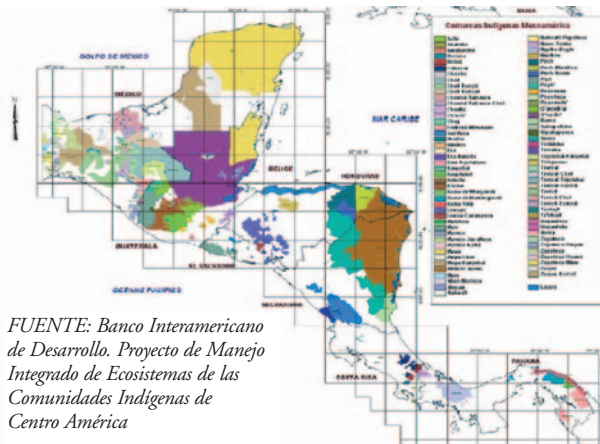
de mecanismos de resolución de conflictos de tierra. La presencia de fuerzas conservadoras y el conflicto armado permiten explicar por qué en 1979 Guatemala registró un coeficiente Gini de desigualdad de la tierra de 0,8 lo que significa que el 2,5% de los agricultores tenían el control de más de 65% de la tierra cultivable, mientras que el 88% de los campesinos estaban concentrados en un 16% de la tierra agrícola.³

LOS PUEBLOS INDIGENAS Y LA TENENCIA DE LA TIERRA

Se estima que el número de indígenas en América Latina es de 43 millones lo que representa el 10% de la población de Centro y Sur América (ver tabla). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), aproximadamente el 90% de los indígenas de América Latina dependen de la tierra y de los recursos naturales para su subsistencia.

La mayoría de los territorios donde habitan los pueblos indígenas están ubicados en bosques dentro de áreas protegidas o adyacentes a áreas protegidas. En muchos casos el establecimiento de esas áreas ha afectado los intereses, derechos y sustento de los pueblos indígenas. Previo al establecimiento de áreas protegidas en sus tierras se recomienda realizar consultas con las comunidades y que se reconozcan sus derechos a la tierra y al control de sus recursos naturales. A menos que se respeten los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, la conservación de las áreas protegidas no podrá ser sostenible ni duradera.

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN CENTRO AMÉRICA



FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas de las Comunidades Indígenas de Centro América

El fortalecimiento de las comunidades indígenas en su gestión local ha dado paso a la posibilidad de desarrollar capacidades que le permitan realizar su propia delimitación y demarcación. La delimitación, demarcación y titulación es un proceso complejo. Estas comunidades se ven en la obligación de desarrollar técnicas de mapeo y manejar sistemas de información geográfica, a la vez que deben enfrentar la falta de leyes, la resistencia de los dueños de la tierra, la escasez de fondos para cubrir los costos de titulación, catastro y registro de tierras indígenas y complejos procedimientos burocráticos. Es por ello que pocos territorios han sido demarcados. En Brasil, donde se han identificado más de

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN CENTRO AMÉRICA

País	Total de grupos étnicos	Estimación de la población indígena	Porcentaje del total de la población del país	Año
Argentina	22	800.000	2%	2002
Belice	4	37.000	15%	2003
Bolivia	35	5.800.000	55-70%	2001
Brasil	218	734.000	0,43%	2000
Chile	16	1.700.000	7-13%	2000
Colombia	83	701.860	2%	1997
Costa Rica	8	63.876	1,7%	2000
Ecuador	14	4.200.000	35%	2000
El Salvador	3	732.000	12%	1999
Guatemala	23	4.945.000	48%	1994
Guyana	9	49.293	6,8%	1991
Honduras	7	500.000	12,8%	1999
México	62	12.700.000	13%	2000
Nicaragua	6	414.757	9,5%	1999
Panamá	7	285.231	10%	2000
Paraguay	17	85.674	2%	2001
Perú	70	9.300.000	47%	2000
Surinam	6	25.000	6%	1999
Venezuela	28	534.000	2%	2001
TOTAL	638	43.220.691	10%	

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo y World Development Indicators 2000

INICIATIVA INTER-CUMBRES SOBRE SISTEMAS DE REGISTRO DE PROPIEDAD (ISRP)

Durante la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Chile en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que los derechos de propiedad son fundamentales para promover el crecimiento económico del Hemisferio. Los Gobiernos acordaron que las instituciones de cooperación multilateral, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), fortalezcan sus programas de asistencia técnica y financiera, a fin de apoyar la simplificación de los procesos de registro de propiedad.

El Gobierno de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Gobierno de El Salvador a través del Centro Nacional de Registros (CNR) y el Departamento de Cumbres de las Américas de la OEA estuvieron encargados de implementar el mandato de registro de propiedad del Plan de Acción de Santiago.

La Iniciativa Inter-Cumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad fue el mecanismo con el que USAID dio respuesta a este mandato. La OEA a través del Departamento de Desarrollo Sostenible creó el portal www.tierramericas.org como la "oficina virtual" de la Iniciativa Inter-Cumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad. Este portal fue desarrollado para dar apoyo a una serie de actividades dedicadas a la reforma de los sistemas de derechos de propiedad. Esta oficina virtual es una herramienta para intercambiar información sobre actividades, proyectos y otros asuntos de interés en el tema de tenencia de la tierra.

3. Vea The Continuing Need for Land Reform: making the case for civil society, disponible en inglés <http://www.landcoalition.org/docs/odfaomon2guate.htm>

600 territorios indígenas, sólo el 50% de esos territorios ha sido o está en proceso de ser demarcado.

LOS BENEFICIOS DE COMPARTIR DATOS

La labor de recolectar, estandarizar, actualizar y diseminar la información sobre tenencia de la tierra, es ardua pero necesaria. Muchas veces la información que genera una organización puede ser usada por otra organización con necesidades similares, lo que puede ser muy ventajoso para la comunidad. El Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA respalda la Iniciativa Inter-Cumbres sobre Sistemas de Registro de Propiedad y su portal www.tierramericas.org el cual constituye un espacio informativo donde la sociedad civil, el sector privado, representantes de gobiernos, investigadores y expertos pueden contribuir y tener acceso a información sobre los distintos aspectos de la tenencia de la tierra. El portal ofrece información sobre todos los proyectos de administración de tierras que se han implementado en la región. En la sección de pueblos indígenas se encuentran temas como los derechos de propiedad, el acceso a la tierra y las tierras comunales. También ofrece una amplia lista de enlaces a las páginas web de instituciones en esta área, así como información sobre organizaciones y foros en América Latina y el Caribe incluyendo sus puntos focales en la región:

Alianza Interamericana para los Derechos de la Propiedad Inmueble

es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el fin de contribuir con los esfuerzos que realizan los países de la región para cumplir con los compromisos de fortalecimiento de los derechos de propiedad.



Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá CRICAP

se reúne cada año para compartir experiencias y mejores prácticas y discutir temas como la integración entre registro y catastro.



Red Centroamericana de Capacitación en Administración de Tierras – RECCAT

RECCAT es un centro de entrenamiento en el tema de administración de tierras que ofrece cursos en línea y una biblioteca virtual que recopila documentos sobre aspectos sociales, económicos, técnicos y legales de la administración de tierras.



Recolectar y analizar la información sobre tenencia de la tierra puede ser muy complicado dada la falta de certeza en la tenencia de la tierra. Sin embargo, la posibilidad de tener acceso a información de buena calidad sobre tenencia de la tierra es fundamental para los agrimensores cuando se ven involucrados en trabajos de reconstrucción posterior a desastres naturales. Entre las recomendaciones más importantes que incluyen los reportes de operaciones posteriores a los desastres naturales se encuentran: incluir desde el inicio medidas que afronten los problemas de la titularidad de la tierra en los planes de recuperación posterior a la emergencia, asegurar que la tierra no sea confiscada ni se otorgue a través de actos fraudulentos y regularizar los títulos de tierras tomando en cuenta a los dos integrantes de la pareja.

EL CAMINO A SEGUIR

El objetivo del Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA es asistir a los Estados Miembros en la implementación de proyectos y políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible. Uno de los objetivos específicos del departamento, es crear sistemas y redes con el fin de intercambiar información y experiencias en vista de que la demanda de información sobre tenencia de la tierra es cada vez mayor. Los instrumentos de la Tecnología de la Información y de Comunicación (TIC) como el portal www.tierramericas.org son claves para obtener mejores prácticas y lecciones aprendidas como las siguientes:

- Es innegable que la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad son indispensables no sólo para el desarrollo económico y el alivio de la pobreza, sino también para dar apoyo a una serie de prioridades como la reducción de desastres naturales, la protección del medio ambiente y las alianzas del sector privado para promover el desarrollo rural.
- Es necesario hacer un esfuerzo para que los sistemas de derechos de propiedad tomen realmente en cuenta los derechos de campesinos, mujeres, pueblos indígenas y otros grupos marginados mediante la búsqueda de mecanismos que conlleven a una verdadera inclusión social y participación transparente en cualquier iniciativa de reforma.

Sin acceso a la tierra ni condiciones que permiten la seguridad de la tenencia, los campesinos sin tierras y las comunidades rurales pobres no tendrían la posibilidad de mejorar sus medios de subsistencia. Es por ello que resulta imprescindible crear instituciones locales que se dediquen a programas de capacitación que promuevan la participación de las comunidades en la formulación de políticas y toma de decisiones tanto a nivel local como a nivel regional.

Para más información favor contactar a Mariana Herrera (mherrera@oas.org 202-458-3539). Esta serie sobre elementos de políticas preparada por el DDS busca proporcionar un foro para la discusión de aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, a fin de ayudar a transferir buenas prácticas y lecciones aprendidas en el diseño y ejecución de proyectos. Esta es la décima en una serie que incluye temas sobre:

- Conservación de la biodiversidad
- Gestión de recursos hídricos
- Acuíferos transfronterizos
- Energía renovable
- Mitigación de los peligros naturales
- Comercio y desarrollo sostenible
- La economía de la mitigación de desastres en el Caribe
- Desarrollo sostenible y los pequeños Estados insulares del Caribe
- Gestión de recursos hídricos y cambio climático



www.oas.org/dsd