

# Gobernabilidad de la tenencia de la tierra: garantizar los derechos en los países del Sur

**Libro Blanco de los actores franceses de la Cooperación**

## Síntesis

Septiembre de 2008

# **Gobernabilidad de la tenencia de la tierra: garantizar los derechos en los países del Sur**

**Libro Blanco de los actores franceses de la Cooperación**

**SÍNTESIS**

---

## **Advertencia**

---

**E**ste Libro Blanco es la culminación de los trabajos del Comité Técnico “Tenencia de la tierra y Desarrollo”, copresidido por el representante de la Dirección de Política de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos y por el representante de la Agencia Francesa de Desarrollo. Su preparación ha dado lugar a debates, intercambios y consultas entre expertos franceses que han trabajado sobre la cuestión de la tierra en los países del Sur, en los años 2007 y 2008.

La redacción de este Libro Blanco ha estado a cargo de Philippe Lavigne Delville, director científico del Grupo de Investigación y de Intercambios Tecnológicos (GRET), y Alain Durand-Lasserve, director de investigaciones en el Centro Nacional de la Investigación Científica (CNRS).

Los trabajos fueron dados por concluidos tras haber sometido a debate y convalidación la presente síntesis, en oportunidad de una reunión ampliada del Comité “Tenencia de la tierra y Desarrollo”, el 29 de septiembre de 2008, en presencia de varias de sus contrapartes europeas e internacionales.

Los puntos de vista expresados en este documento no comprometen más que al Comité Técnico, y no reflejan necesariamente las opiniones de la administración francesa.

## **Índice**

---

- 7 Prefacio
- 9 Introducción
- 11 **PARTE 1. La cuestión de la tierra en la actualidad: desafíos sin precedentes en términos históricos**
- 11 Desafíos sin precedentes a escala mundial
- 12 Promover el acceso al suelo por parte de la población, a fin de producir, alimentarse y alojarse: una dimensión esencial del desarrollo sostenible
- 12 Prevenir y regular los conflictos por el acceso a la tierra y los recursos naturales
- 13 Tomar en cuenta la diversidad de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales renovables, fruto de la historia
- 14 Necesidad de políticas de tierras en un mundo liberalizado
- 16 **PARTE 2. Un marco de análisis de las situaciones de tenencia y uso de la tierra**
- 16 La tierra no cumple el mismo papel ni reviste las mismas funciones para todos los actores
- 19 Los mecanismos de regulación hacen intervenir derechos sobre la tierra que pueden ser contradictorios
- 23 Mercantilización de los derechos sobre la tierra y seguridad de tenencia de la tierra: dos cuestiones esenciales e interdependientes
- 27 **PARTE 3. ¿Que políticas de tierras para hacer frente a los desafíos de la diversidad y la sostenibilidad?**
- 27 Políticas de tierras y gobernabilidad de la cuestión de la tierra
- 29 ¿Adaptar o reformar las políticas de tierras?
- 33 **PARTE 4. Propuestas para un posicionamiento de la Ayuda francesa al desarrollo en torno a la cuestión de la tierra**
- 33 El retorno de la cuestión de la tierra en las políticas de cooperación
- 37 Las ventajas de Francia en su contribución a la definición e implementación de políticas de tierras: un capital de experiencias, una reflexión reconocida a escala internacional
- 38 Gobernabilidad y seguridad de la tenencia de la tierra: propuestas para un posicionamiento de la Ayuda francesa en sus intervenciones en la materia

## **Prefacio**

---

**L**a cuestión de la tierra constituye un asunto económico y político mayor. Está en el corazón de las políticas agrícolas, de desarrollo rural, de desarrollo y ordenamiento urbano. Las opciones en materia de políticas de tierras tienen un impacto determinante sobre el desarrollo de los territorios. El régimen de la tierra entraña una relación social. El modo en que una sociedad define los derechos de propiedad sobre la tierra y sobre los recursos naturales, cómo los distribuye entre los diferentes actores, los garantiza y administra es revelador de la manera en que dicha sociedad es gestionada.

Desde este punto de vista, la cuestión de la tierra tiene un impacto directo sobre la gobernabilidad, definida como el arte de gobernar, articulando la gestión de los asuntos públicos a diferentes escalas territoriales, regulando las relaciones en el seno de la sociedad y coordinando la intervención de múltiples actores. La gobernabilidad de la tierra, más allá de su dimensión social, remite a los arbitrajes entre funciones económicas del suelo que compiten entre sí. Ella apunta a conciliar, en el respeto de las leyes y las normas, los intereses entre las diferentes categorías de actores, y a asociar a los ciudadanos a los procesos de toma de decisión, teniendo en cuenta las prácticas locales. Una reflexión sobre las relaciones entre régimen de la tierra y decisión política es tanto más importante en la medida en que las relaciones que se establecen en torno a la tenencia de la tierra son eminentemente conflictivas. La reflexión encarada en el Libro Blanco se inscribe pues en la prolongación de la que llevó a cabo la Cooperación francesa sobre la estrategia en materia de gobernabilidad democrática, y que fue adoptada por el Comité Interministerial de la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CICID) en diciembre de 2006.

La gestión de la tierra y del suelo es un componente esencial de la política local. La misma reviste una muy fuerte influencia sobre las condiciones de ejercicio del poder político. Y puede dar a los poderes públicos los medios de responder a las expectativas de los ciudadanos que dependen de ellos para su existencia y el ejercicio de sus actividades.

Las políticas de tierras son a este respecto un elemento central de las políticas de desarrollo, de reducción de la pobreza y de las desigualdades, en particular garantizando la seguridad de tenencia. Ellas pueden contribuir a la prevención de los conflictos, tanto como pueden ser causa de los mismos, si las condiciones de acceso a la tierra o al suelo generan, en el mundo rural o en las ciudades, desigualdades masivas e inseguridad. Las políticas de tierras son asimismo un elemento de resolución de las tensiones vinculadas con el crecimiento demográfico y los movimientos de población. Fomentando y asegurando la inversión, contribuyen a la confianza y al crecimiento económico. Por último, constituyen un elemento clave de las políticas de protección del medio ambiente, de gestión de los recursos naturales y, en consecuencia, de las políticas y de las estrategias de desarrollo sostenible.

En el curso de las dos últimas décadas, la reflexión y la práctica de los actores franceses en materia de régimen de la tierra han contribuido a enriquecer el debate sobre varias cuestiones que están en el centro de las intervenciones en cooperación con nuestros socios del Sur, tanto en el medio rural como en el ámbito urbano. Ellas versaron en particular sobre las cuestiones relativas a la articulación entre los sistemas de derecho, a las relaciones entre éstos y la seguridad de la tenencia de la tierra, al lugar de los derechos locales, a su legitimidad y a sus dinámicas, a las modalidades de apoyo institucional a los proyectos experimentales, así como a los procesos nacionales de reforma de las políticas de tierras. Tales enfoques merecen ser mejor conocidos y compartidos, por un lado entre los actores franceses de la cooperación, por otro lado entre éstos y las instituciones de cooperación bilaterales y multilaterales. Estos enfoques y prácticas han permitido, asimismo, revelar los límites encontrados en la transposición de modelos institucionales de gestión de la tierra exógenos a contextos frecuentemente caracterizados por el pluralismo jurídico, y así tomar en cuenta cada vez, en nuestras políticas de cooperación, las situaciones nacionales, que son siempre específicas.

El objetivo del Libro Blanco sobre *Gobernabilidad de la tenencia de la tierra: garantizar los derechos en los países del Sur*, es constituir un instrumento de intercambio y de diálogo con todos los actores involucrados en los proyectos que tienen una dimensión o implicancias en materia de régimen de la tierra, y en primer lugar con los gobiernos y las contrapartes de la ayuda internacional al desarrollo. En un mundo globalizado, el Libro Blanco presenta una mirada crítica sobre las intervenciones pasadas y actuales de los actores franceses de la cooperación. Plantea un marco de análisis de la cuestión de la tierra, a fin de comprender la dinámica y proponer instrumentos y modalidades de intervención habida cuenta de los condicionantes locales, nacionales y globales.

La redacción de este Libro Blanco, del cual presentamos aquí una síntesis, no habría sido posible sin el trabajo realizado en el curso de los últimos quince años por los miembros del "Comité Tenencia de la tierra y Desarrollo", grupo de reflexión pluridisciplinario que reúne a un conjunto de investigadores, expertos y operadores de desarrollo. Este trabajo ha permitido realizar avances conceptuales y metodológicos reconocidos por la comunidad internacional. Desde mediados del año 2007, a través de reuniones temáticas, de jornadas de estudios e intercambios, los miembros del comité contribuyeron a la elaboración del Libro Blanco. Vaya a todos ellos nuestro agradecimiento.

> Régis Koetschet

Director de Políticas de Desarrollo  
Dirección General de Cooperación  
internacional y Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos

> Jean-Yves Grosclaude

Director del Departamento Técnico Operativo  
Agencia Francesa de Desarrollo

## Introducción

---

**L**a cuestión de la tierra puede ser definida como **el conjunto de relaciones que se establecen entre los hombres por el acceso y el control de la tierra y la gestión de los recursos naturales**. Ella está en el corazón de los grandes asuntos económicos, políticos, sociales. Definiendo los derechos sobre la tierra y la manera de administrarlos, y orientando la distribución de la tierra entre los actores, las políticas de tierras revisten un rol central en las políticas de desarrollo. Las mismas son objeto de numerosos debates: ¿Hay que favorecer el mercado de tierras? ¿Cómo considerar los derechos locales? ¿Cómo conjugar crecimiento económico y equidad?

Partiendo del estado actual del conocimiento y con referencia al debate internacional actual sobre la cuestión de la tierra, **el objetivo de este Libro Blanco es proponer a la Cooperación francesa un diagnóstico y ejes estratégicos para sus intervenciones en materia de tierras en los países del Sur**<sup>1</sup>. El Libro Blanco surge de un proceso de elaboración colectiva. Aunque se basa principalmente en referencias empíricas africanas, en particular en el análisis de la cuestión de la tierra en el medio rural, el mismo pretende tener un alcance más general; el enfoque propuesto hace hincapié en las dinámicas observadas a escala global y en el continuum rural-urbano.

---

1. Aunque las cuestiones de tierras no se limitan a los países en desarrollo, la problemática de la tierra en los países del Norte y en los antiguos países socialistas en transición hacia la economía de mercado no será abordada en sí misma sino desde el punto de vista de su contribución a los procesos globales observados en la actualidad.

# La cuestión de la tierra en la actualidad: desafíos sin precedentes en términos históricos

**E**n su primera parte, el Libro Blanco explicita las dimensiones vinculadas con la cuestión de la tierra de los problemas a los que se ven confrontadas todas las políticas de desarrollo: hacer frente al crecimiento demográfico y gestionar los procesos de poblamiento, manejar el crecimiento de las ciudades, preservar el medio ambiente en el medio rural y urbano, favorecer el acceso a la tierra y a la vivienda para todos, conciliar crecimiento económico y reducción de las desigualdades. Las desigualdades en materia de tenencia y uso de la tierra, así como la competencia entre actores por el acceso ella, constituyen por otra parte una dimensión frecuente de los conflictos, tanto a escala local como a escala nacional.

*Comprender las interacciones entre esos diversos aspectos de la cuestión de la tierra en el mundo, y los vínculos entre el acceso a la tierra y los conflictos, requiere un enfoque histórico: en numerosos Estados, la cuestión de la tierra que se plantea en la actualidad tiene sus raíces en los legados del período colonial, en las políticas de tierras implementadas tras los procesos de independencia (que a menudo vieron perdurar los desfases entre la reglamentación de la tierra y las “prácticas administrativas” o “informales” del Estado) y en los límites de la capacidad de intervención del poder público en materia de tierras, en un mundo globalizado.*

## Desafíos sin precedentes a escala mundial

La humanidad en su conjunto se ve hoy en día confrontada a desafíos planetarios fundamentales. Pues debe encontrar los medios de alimentar a una población mundial que sigue creciendo, hacer frente a la crisis de aprovisionamiento de energías fósiles, gestionar los ecosistemas en forma sostenible, preservando en todo lo posible la biodiversidad, y evitar que el calentamiento global se acelere de manera irreversible. Debe poder garantizar a todos el acceso a la vivienda, manejando a la vez el crecimiento de las ciudades. Por último, y no es el menor de los desafíos, debe reducir los riesgos de enfrentamientos y conflictos, y para ello hacer retroceder los fenómenos de exclusión del acceso a los recursos y reducir la pobreza y las desigualdades. Responder a estos desafíos habrá de suponer una gran capacidad de innovación, que movilice la riqueza de la diversidad cultural del mundo y los saberes populares.

En este contexto, los países del Sur se ven confrontados a desafíos específicos, sin precedentes desde el punto de vista histórico. **Deben hacer frente a un alto ritmo de crecimiento demográfico y a tasas de urbanización elevadas o en rápido crecimiento, en un mundo globalizado que pone en competencia los agricultores y los territorios**, y marginaliza los espacios que no son portadores de “ventajas comparativas”. Ellos están particularmente afectados

por la tendencia planetaria a una privatización de los recursos naturales, del agua y del suelo, que se traduce en la captación de nuevas rentas de diversa índole por parte de grupos muy minoritarios nacionales o extranjeros. Garantizar la integración, la seguridad alimentaria y el acceso a las oportunidades económicas de la población en un mundo en el que ya no existen “espacios vírgenes” para acoger los excedentes demográficos, tomando en cuenta a la vez los problemas medioambientales, plantea desafíos enormes en las presentes condiciones, y obliga a reexaminar la pertinencia de las políticas anteriores.

## **Promover el acceso al suelo por parte de la población, a fin de producir, alimentarse y alojarse: una dimensión esencial del desarrollo sostenible**

---

Políticas de seguridad alimentaria, basadas en un **apoyo a las agriculturas familiares**, son necesarias para alimentar al mundo. Un acceso a la tierra amplio y garantizado es una de las condiciones para lograrlo; la otra es una gestión sostenible de los ecosistemas. El crecimiento demográfico acarreará una densificación de las zonas rurales y una intensificación de las migraciones, que pueden suscitar conflictos.

Para garantizar la vivienda a la mayoría, la planificación del crecimiento de las ciudades debe a la vez anticipar su extensión espacial y asegurar el equipamiento de los barrios que se han desarrollado al margen de todo marco formal, para integrarlos a la ciudad “legal”. Es particularmente importante luchar contra la extensión desordenada de la urbanización, costosa para los habitantes y destructora del medio ambiente.

**Las desigualdades en el acceso a la tierra agravan la pobreza y la exclusión**, tanto en el medio urbano como en el medio rural. Además de los padecimientos y de las injusticias que generan, ellas comportan numerosos riesgos sociales y políticos. Las políticas de tierras deben favorecer una mejor distribución de la tierra y asegurar a la vez eficacia económica y equidad.

Para combatir el cambio climático y hacer frente a la crisis energética, las políticas de ordenamiento territorial deben de ahora en más conceder a la cuestión del medio ambiente todo el lugar que le cabe.

## **Prevenir y regular los conflictos por el acceso a la tierra y los recursos naturales**

---

**Gran parte de la población rural no puede satisfacer sus necesidades en razón de las desigualdades de acceso a la tierra y/o a los recursos que le están asociados** (agua, bosques, potencial turístico, etc.). La preferencia acordada a menudo al agronegocio en las políticas económicas acentúa la presión sobre las tierras, con grandes riesgos económicos, sociales y medioambientales a mediano y largo plazo. Los pobladores rurales están con frecuencia en una situación de tenencia irregular de la tierra, muy a menudo porque no tienen acceso al reconocimiento legal de sus derechos sobre la tierra. Las carencias de la regulación de la tenencia de la tierra acentúan la competencia entre actores y la competencia entre modos de explotación del medio. Las poblaciones de cazadores/recolectores, de pastores o las poblaciones llamadas “indígenas”, son las más vulnerables al avance de los frentes pioneros o

a la intrusión de la explotación forestal o minera. La expansión de las grandes propiedades de tierra en los países del Sur se opera con frecuencia a través de la expropiación de las poblaciones rurales, y de una apropiación privativa de los recursos —previamente comunitarios— esenciales a su supervivencia.

Alrededor de un tercio de la población urbana mundial vive en la pobreza. Estas poblaciones no tienen otra opción que instalarse en barrios informales, en situación de tenencia irregular de la tierra, expuestos a la precariedad y a menudo privados de los equipamientos y de los servicios esenciales. A la exclusión por parte del Estado se sucede cada vez más una exclusión por el mercado. Al no poder producir documentos que oponer a terceros certificando la regularidad de su ocupación, los ocupantes de terrenos en los barrios irregulares viven en situación de ocupación precaria. La inseguridad de la tenencia de la tierra compromete la mayor parte de las intervenciones que apuntan a mejorar las condiciones de vida y de vivienda y multiplica los conflictos en torno a la tierra.

**Competencia por el espacio, conflictos vinculados con las contradicciones entre sistemas de normas de tenencia y uso de la tierra, inseguridad en la ocupación de la tierra, reivindicaciones territoriales y defensa de las identidades, son cuatro fuentes mayores de conflictos relativos a la tierra, a menudo instrumentalizados en función de lógicas políticas.**

En estas condiciones, numerosos conflictos contemporáneos regionales, nacionales, e incluso internacionales, tienen una fuerte dimensión vinculada con la cuestión de la tierra.

## **Tomar en cuenta la diversidad de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales renovables, fruto de la historia**

---

Las prerrogativas y obligaciones vinculadas con la posesión, el control y la explotación de la tierra y de los recursos renovables dependen de las opciones privilegiadas por cada sociedad. Todas las comunidades y sociedades locales se hallan integradas, en diverso grado, dentro de espacios políticos más vastos, a nivel de los Estados y en las redes de mercado. Sin embargo, el mundo no está uniformizado. Al mismo tiempo que tiende a uniformizar, la mundialización recrea la diversidad y la identidad local. En el seno de numerosos países, la cuestión de la tierra es concebida y gestionada de manera diferente en los barrios regulares de las ciudades y en los barrios irregulares, informales, en las llanuras y en las montañas, en las sociedades campesinas, pastoriles o de cazadores/recolectores.

En la mayoría de los países del Sur, **la colonización dejó marcas profundas** en los regímenes de tenencia y en los modos de gestión y administración de la tierra, en particular en Africa subsahariana, donde los Estados independientes heredaron las prerrogativas de los Estados coloniales sobre la tierra, sin modificarlas significativamente. El modelo burocrático de gobierno de los hombres y de los territorios se superpuso a los sistemas de regulación existentes en materia de tierras, o los relegó a zonas desprovistas de interés económico. Para garantizar a los colonos derechos incuestionables sobre la tierra, los regímenes coloniales implementaron un procedimiento administrativo de “creación de la propiedad privada por arriba”, negando los derechos sobre la tierra tal como éstos se habían constituido en el curso de la historia. Esta situación creó en numerosas regiones del mundo un dualismo jurídico: entre espacios regidos por el derecho escrito y los otros derechos, entre actores que pueden

ser beneficiarios de un reconocimiento legal de sus derechos y aquellos que se ven excluidos de tal posibilidad. Con frecuencia este dualismo perdura hasta la actualidad.

En el curso del siglo XX, en el medio rural, las políticas de tierras fueron muy diversas. **Al mismo tiempo que implementaba diferentes políticas de tierras**, reformas agrarias, colectivización, ordenamientos, políticas de colonización interna, **el Estado en gran medida dejó hacer**, de modo que la legislación de la tierra fue poco aplicada o no lo fue. En efecto, ésta se reveló a menudo inaplicable, ya que concebida con referencia a un marco jurídico con el cual los sistemas de regulación agraria existentes no podían articularse. Estos fueron entonces ampliamente mantenidos al amparo de las prácticas administrativas locales.

Los recursos naturales renovables explotados por las poblaciones rurales fueron sujetos a una gestión burocrática que se vio así confrontada a las lógicas campesinas. En nombre de la racionalidad de la gestión, las políticas públicas prolongaron, y a veces reforzaron, las lógicas de exclusión ya operantes. **Ciertos Estados permitieron o alentaron la apropiación privativa del suelo por parte de una pequeña élite política y económica, o de empresas transnacionales**, sin que fueran implementados los instrumentos y mecanismos de regulación indispensables. Otros Estados —a veces los mismos— constituyeron reservas en partes importantes de su territorio con una finalidad turística o de creación de cotos de caza, llegando incluso a arruinar a las poblaciones o a condenarlas al hambre en ciertos casos.

En las ciudades (principalmente en las capitales y en algunas grandes ciudades secundarias), el esquema clásico de producción del hábitat barrial que retoman los documentos de urbanismo remite a un proceso de valorización que se pretende racional. Pero los instrumentos convencionales de planificación y de ordenamiento —en particular los planes directores de desarrollo urbano y los planes de urbanismo— rara vez pueden responder a las necesidades en materia de viviendas y equipamientos, por falta de un dominio público sobre la tierra. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los mismos se vieron desbordados a menudo por el ritmo del crecimiento urbano. **La expansión urbana se llevó a cabo ampliamente a través de procesos informales** y la producción de una parte importante del hábitat barrial no ha seguido la lógica de los dispositivos de la construcción pública y privada sobre terrenos servidos y equipados.

Hasta los años setenta, las respuestas de los Estados a la irregularidad de los barrios han oscilado entre negación (los documentos de urbanismo ignoraban la existencia misma de esos barrios) y erradicaciones forzadas. Desde fines de los años setenta, los riesgos sociales inducidos por esas políticas y la intervención de las instituciones internacionales han llevado a los Estados a poner énfasis en las políticas de equipamiento, de reestructuración y de regularización de la tenencia de la tierra de los barrios irregulares, así como a adoptar medidas de prevención basadas en la producción pública de terrenos equipados para el hábitat y, a veces, de viviendas.

---

## **Necesidad de políticas de tierras en un mundo liberalizado**

---

Más recientemente, en los años ochenta, la liberalización del comercio mundial, la crisis de la deuda y los planes de ajuste estructural obligaron a los Estados a redefinir su rol, a limitar su intervención directa sobre la cuestión de la tierra y a intervenir para facilitar las inversiones privadas.

Las evoluciones económicas y políticas en el curso de los últimos veinticinco años son sumamente diversas. Ciertos países se han beneficiado de la nueva situación, mientras otros fueron marginalizados. Al interior mismo de los países, los contrastes se incrementan entre las zonas "útiles" y los márgenes, abandonados a su suerte o librados a las rebeliones armadas.

Allí donde no se halla dominada por regímenes autoritarios o dictaduras, la sociedad civil reclama una mayor participación en los asuntos públicos. Se crean o se fortalecen organizaciones campesinas, organizaciones de "ocupantes de hecho" y de habitantes de viviendas precarias, organizaciones "indígenas", que reclaman un reconocimiento de sus derechos sobre la tierra o un acceso equitativo a la tierra y los recursos naturales. Asimismo, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales se involucran en el ámbito de la cuestión de la tierra.

En este contexto, la intervención pública cambia de naturaleza y se ve sujeta a presiones contradictorias. **La legitimidad de una intervención autoritaria del Estado sobre la distribución de los derechos sobre la tierra es puesta en tela de juicio. Pero los desafíos contemporáneos reclaman políticas voluntaristas de parte de los Estados.**

Esta necesidad de política se resiente tanto a nivel internacional, debido a los desafíos planetarios evocados precedentemente, como a escala local, con reivindicaciones de autonomía relativa y de gobernabilidad de los territorios impulsadas por diferentes actores locales.

# Un marco de análisis de las situaciones de tenencia y uso de la tierra

**L**a segunda parte del Libro Blanco propone un marco de análisis de las situaciones de tenencia y uso de la tierra existentes en los países en desarrollo, en el medio rural y urbano. Este precisa qué funciones desempeña el acceso a la tierra en los planos económico, social, político y medioambiental. Factor de producción, soporte de actividades económicas, componente indispensable para la producción del hábitat, sector privilegiado de inversión, la tierra desempeña un papel clave en las estrategias económicas de diferentes actores, en la construcción de las identidades y en las políticas internas de los Estados. El Libro Blanco se ocupa asimismo del análisis de la diversidad de situaciones de tenencia y uso de la tierra, de la evolución de los sistemas de derechos, de los derechos locales sobre la tierra y de su regulación. Una atención particular es acordada a los modos de transmisión, a los mercados de tierras en el medio rural y urbano, y a su impacto sobre la seguridad de tenencia de la tierra.

## La tierra no cumple el mismo papel ni reviste las mismas funciones para todos los actores

---

### ● Funciones económicas, en competencia potencial

En el medio rural, la tierra es el soporte de la producción agrícola, y es objeto de extracción de productos naturales (tala de bosques, recolección, pastoreo, pesca, caza, etc.).

**Para los agricultores**, cualquiera sea su orientación económica, la tierra es en primer lugar un factor de producción: la producción agrícola está asegurada por una combinación variable de tierra, de trabajo y de capital, en función del contexto económico y de la presión que se ejerce sobre la tierra. A escala del planeta, la producción agrícola y pastoril se ve esencialmente asegurada por las agriculturas familiares, cuyo dinamismo y capacidad de respuesta a los incentivos del mercado han sido demostradas en repetidas oportunidades. El umbral de reproducción económica es muy variable, y puede ir de algunos miles de m<sup>2</sup> a varios centenares de hectáreas. Debido a la debilidad de las economías de escala en la agricultura y al costo de control del trabajo, las explotaciones pequeñas y medianas tienen, a nivel técnico constante, una productividad por hectárea más elevada que las grandes explotaciones, garantizando así una mayor eficacia económica y una mejor distribución de ingresos. Las grandes explotaciones son más productivas en contextos específicos, en particular en casos de fuertes limitantes en capital, o de bloqueos en el acceso a los insumos o al crédito o en el

control de las salidas a los mercados. Si la agricultura de empresa puede afirmar su superioridad en contextos económicos e institucionales particulares, su impacto socioeconómico y medioambiental puede resultar negativo a mediano o largo plazo. Para todos los agricultores, la tierra es también un patrimonio económico y simbólico a transmitir. Para una fracción de ellos, la tierra constituye cabalmente un **capital**.

La tierra es indispensable **para la producción del hábitat**. El pasaje del estatuto de tierras agrícolas al de terrenos edificables marca una ruptura mayor en la función y el valor del suelo. En las ciudades del Sur, caracterizadas por una rápida expansión urbana, los terrenos loteados y con servicios son escasos. Los actores urbanos resienten aún más fuertemente esta escasez en la medida en que la presión, actual o anticipada, de la demanda de terrenos para el hábitat es elevada, y que las estrategias ahondan el abismo entre la oferta de tierra y la demanda solvente. A esta dinámica interna, propia del mercado de terrenos para el hábitat, se agrega la presión inducida por los conflictos entre los diversos usos del suelo urbano.

**Para las empresas**, la tierra es en primer lugar una necesidad y, en las zonas muy densas, el acceso a la tierra urbanizada (con servicios) puede ser una limitante real. Porque el suelo es un recurso escaso, no reproducible, y porque las dinámicas demográficas y las actividades humanas permiten anticipar un desequilibrio creciente entre oferta y demanda de tierras y terrenos, la cuestión de la tierra es un campo preferencial de despliegue de estrategias especulativas. La tierra es en efecto un componente del activo de las empresas y les permite a menudo el acceso al crédito. La inversión en la tierra —en particular en la tierra urbana y periurbana—, en las fases de incremento del precio de los terrenos y de los bienes inmobiliarios, puede ser muy rentable. Por tal motivo, la misma puede desempeñar un papel central en su estrategia de inversión. Además, el bajo precio de la tierra en el medio rural incita a las firmas multinacionales a invertir en grandes extensiones de tierra, para producir agrocarburos o materias primas agrícolas, como pozos de carbono o reservas de biodiversidad, o para actividades turísticas.

**Para las instituciones financieras**, en particular en período de alza de los precios de la tierra, el otorgamiento de créditos constituye una actividad altamente remunerativa. Sin embargo, cuando las lógicas de inversión de excedentes de liquidez prevalecen, los precios en los mercados de tierras evolucionan según dinámicas que ya no están en sintonía con las del desarrollo del sector productivo. Desde hace veinte años, las diferentes crisis financieras han mostrado ampliamente las relaciones entre la tierra, la inversión y el acceso al crédito. Aunque estas crisis sean muy diferentes por su naturaleza y su envergadura, la tierra aparece siempre como un elemento clave de su desencadenamiento, y en contrapartida las crisis operan e interactúan sobre los mercados de tierras.

La tierra urbana, y más aún periurbana, desempeña con frecuencia un rol central en las estrategias de ahorro y de enriquecimiento de **las clases medias urbanas** y del estrato superior de los grupos de bajos ingresos. Para muchos **hogares urbanos**, la inversión inmobiliaria permite protegerse contra la inflación y contra los riesgos de la vida, en particular en las sociedades en las que los sistemas de protección social se hallan poco desarrollados.

En función de los medios disponibles, los hogares van a adquirir ya sea terrenos urbanos con servicios o viviendas, ya sea tierras agrícolas en la periferia más o menos alejada. Aprovechando el bajo precio de los terrenos y su relativa disponibilidad monetaria con respecto a los rurales, los mismos compran terrenos en los mercados informales, intentan hacerlos regularizar, practican allí una pequeña agricultura que completa sus ingresos urbanos, los alquilan o bien esperan simplemente la expansión urbana para construir o revender.

Estas estrategias contribuyen a mantener la presión de la demanda sobre el suelo urbano y a incrementar su precio. Las mismas repercuten sobre las tierras agrícolas y hacen subir los precios de los terrenos en la gran periferia de las ciudades. Y excluyen así a los agricultores del acceso al mercado de tierras, contribuyendo a la vez a una rápida expansión espacial urbana.

**Para los Estados**, las funciones económicas de la tierra son centrales y su manejo es una necesidad. La fiscalidad territorial constituye una de las fuentes potenciales más estables, si no las mejor explotadas, de recursos públicos. Ella permite promover un desarrollo relativamente homogéneo sobre suelos muy heterogéneos, compensando las diferencias de potenciales de los suelos. La misma puede permitir también limitar los fenómenos de acumulación de tierra de baja utilidad social en pocas manos, y a veces luchar contra la especulación. Pero, contrariamente a los países del Norte, los países del Sur, debido a su historia política, recurren muy poco a los impuestos sobre la tierra.

### ● **En el conjunto de los países, la tierra tiene también funciones sociales y políticas vinculadas con la historia de sus instituciones**

**En muchas sociedades campesinas contemporáneas del Sur, la gestión de los recursos agrarios y naturales y la gobernabilidad de los hombres son indisociables.** A pesar de la individualización y de la monetarización creciente del acceso a la tierra, en ellas, propiedad, identidad y autoridad siguen estando entremezcladas, tanto en la regulación del acceso a la tierra como en la de la movilidad de los grupos sociales y en la constitución de las colectividades locales. En particular, los derechos relativos a la tierra y sus recursos (y los deberes que de ellos se derivan) son interdependientes de los derechos y deberes relativos a la pertenencia a una comunidad política local. Esta fuerte imbricación entre derechos e identidades, anclada en la historia pero a veces fortalecida por las políticas públicas que asignan a las autoridades locales un rol explícito en la gestión de la comunidad humana, contribuye a producir procesos de exclusión y sentimientos de desposesión, fáciles de instrumentalizar en las luchas políticas.

**La tierra sigue siendo para los gobiernos un medio privilegiado, y a menudo poco costoso, de retribución a los grupos sociales de los cuales buscan el apoyo, o de clientelas políticas,** tanto en el medio urbano como en el medio rural. Esta función de la tierra es antigua pero, en el contexto actual, caracterizado por la mercantilización de todas las instancias de producción inmobiliaria y por la intensificación de los conflictos entre actores por el acceso al suelo y por sus usos en el medio urbano y periurbano, la misma merece una atención particular. Cuando el Estado ejerce un monopolio sobre la tierra, grande es la tentación de utilizarla como un medio de control social, de reglamentar estrictamente o prohibir a ciertos grupos el acceso a la tierra y a los servicios urbanos esenciales.

### ● **La necesidad de coordinación y arbitrajes entre usos e intereses contradictorios**

**La tierra y los recursos naturales son pues, de manera estructural, un objeto de competencia que reviste múltiples dimensiones sociales, económicas y políticas.** Los conflictos que aparecen entre las diferentes funciones de la tierra, y entre los actores en ellas involucrados, tornan necesaria una regulación colectiva que combine coordinación entre actores y arbitrajes. Uno de los roles de las políticas de tierras es arbitrar entre usos e intereses contradictorios, y

coordinar esos usos, en función de una visión de futuro y de una concepción de la equidad y del vivir juntos.

Uno de los logros de los últimos años es haber subrayado la importancia clave de los mecanismos de **la gobernabilidad del acceso a la tierra, bajo el ángulo de la negociación multi-actores en torno a las opciones políticas, no sólo a escala nacional sino también a escala de los territorios**. Es en efecto a este nivel que los actores concretos pueden tomar parte activa en la selección de opciones en cuanto a la gestión de la tierra y los recursos naturales, en función de un conocimiento pormenorizado de los ecosistemas y de los intereses en juego, a condición que un marco político global estructure y regule las relaciones de fuerza en el nivel local.

## **Los mecanismos de regulación hacen intervenir derechos sobre la tierra que pueden ser contradictorios**

**Las diferentes funciones y usos del suelo remiten a una amplia gama de derechos sobre la tierra**, que van del simple derecho de recolección hasta la propiedad privada, pasando por diferentes formas de propiedad común. Estos derechos son administrados por un dispositivo público o instituciones locales. Se plantea entonces la cuestión de la coordinación y la regulación de usos, actividades y funciones, y entonces la de los mecanismos de regulación entre actores.

### ● **La diversidad de los sistemas de referencia**

**En razón de su historia política y económica, los países del Sur presentan con frecuencia una gran diversidad de situaciones sociales y económicas**. Al interior del espacio nacional, los diversos grupos sociales tienen maneras específicas de pensar la apropiación y la gestión de la tierra, tienen normas y autoridades de la tierra que les son propias. Según los espacios, áreas forestales de poblamiento “indígena”, zonas servidas por el Estado, espacios agrícolas “tradicionales”, espacios agrícolas fuertemente integrados a la economía de mercado, áreas urbanas dotadas de servicios, periferias, etc., las referencias de los actores van a ser diferentes, remitiéndose, en variadas proporciones, a principios tradicionales, a principios religiosos, a las legislaciones nacionales, etc.

A escala local, **los derechos sobre la tierra y los recursos naturales representan un conjunto complejo de prerrogativas individuales y de regulaciones colectivas**. Ellos reflejan las representaciones que las sociedades se forjan de las relaciones entre los individuos, entre éstos y las colectividades, entre estas últimas y las instituciones del Estado. A las lógicas comunitarias que hacen depender el acceso a la tierra y a los recursos de las pertenencias sociales y que excluyen la tierra, medio de subsistencia, de la competencia social, se opone la lógica del mercado, que otorga a los derechos individuales la superioridad sobre las regulaciones colectivas. En el medio rural, las reglas del régimen de la tierra son muy diversas y ancladas en los modos de explotación del medio. En las sociedades campesinas, coexisten a menudo derechos individuales de explotación, patrimonios agrarios familiares o de linaje, heredados de la familia, y espacios comunes (bosques, áreas de pastoreo, etc.). Las formas concretas de la regulación de la tenencia de la tierra pueden ser más complejas, organizando la coexistencia de diferentes derechos sobre las mismas parcelas, movilizándolo diversas autoridades (familiares, comunitarias, etc.) para gestionar el territorio y la reproducción social, y combinando en

diversos grados lógicas mercantiles y comunitarias. En el medio urbano, los derechos sobre la tierra están frecuentemente individualizados; los mismos relevan de categorías jurídicas claramente identificadas, si no reconocidas y admitidas por todos los actores, en particular por el Estado. Tanto en ámbitos urbanos como rurales, y en particular para los más pobres, la seguridad de la tenencia de la tierra depende de —y descansa con frecuencia en— la posibilidad de movilizar una pluralidad de derechos. Cada actor detenta un conjunto de derechos y de prerrogativas que debe ser optimizado y valorizado al máximo. **La uniformización de los derechos sobre la tierra en nombre de su “racionalización” puede conducir a la marginalización y a la exclusión de los grupos más vulnerables** (las minorías sociales y étnicas, las mujeres, los jóvenes, las personas de edad).

En todos los países del mundo, los recursos naturales renovables (recursos acuáticos, forestales, ictícolas, de caza, pastoriles, de productos del bosque no destinados a la producción de madera, etc., extraídos del ecosistema y no producidos) plantean cuestiones específicas en términos de derechos y de regulación. Su explotación no puede ser sostenible más que si las extracciones son inferiores al crecimiento natural. Lo cual requiere la adopción de reglas, comunes a grupos de actores heterogéneos, que gobiernen el acceso a esos recursos, su explotación, y el control del respeto de esas reglas. **La privatización de los recursos renovables no siempre es eficaz desde el punto de vista económico.** De hecho, en las zonas rurales, numerosos recursos renovables son “recursos comunes”: un conjunto identificado de actores tiene la exclusividad del derecho a explotar el recurso; hay reglas que rigen la explotación del recurso y ciertas instancias tienen la responsabilidad y la capacidad de garantizarlas y de hacerlas respetar. Estos modos de gestión se ven frecuentemente fragilizados por intervenciones públicas basadas en diferentes principios, y por la presión del mercado.

### ● El clivaje entre “legalidad” y “extra-legalidad”

La lógica de creación de la propiedad privada por parte de los Estados coloniales, por una parte, y el hecho de que éstos se hayan apoyado en los poderes locales para gobernar los territorios rurales, por otra parte, han inducido **un dualismo jurídico, entre los espacios regidos por el derecho escrito y los otros.** Ciertos derechos son conformes al marco legal definido y garantizado por los Estados: los actores que los detentan tienen un título de propiedad, un contrato de arrendamiento, un permiso de ocupación, etc. **Una parte a menudo muy importante del territorio nacional depende de otros derechos,** cuya legitimidad es reconocida en el seno de una comunidad, pero que no son necesariamente conformes al marco legal definido por el Estado (código civil, código de tierras). El marco legal toma más o menos en cuenta esos derechos locales, los reconoce algunas veces pero a menudo los niega. La legislación de la tierra introduce normas y procedimientos legales que se articulan a veces con las normas locales y construyen así regulaciones efectivas y coherentes, pero que pueden también superponerse y crear situaciones conflictivas o de inseguridad.

Independientemente de la ley, los derechos locales son generalmente reconocidos en la práctica, los agentes del Estado saben que no pueden ignorarlos. Pero los mismos también pueden ser negados (ya sea porque son ignorados o considerados como abolidos) o reducidos a simples derechos de uso, precarios y no transmisibles. Esta ficción permite entonces al Estado, cuando éste quiere realizar infraestructuras, expropiar sin indemnización y favorecer los abusos de poder, las expulsiones arbitrarias y la inseguridad de la tenencia. Cuando los derechos locales son reconocidos por la ley, éstos no siempre son establecidos por un dispositivo administrativo coherente y de ahí en más son frágiles frente a los riesgos de exacción.

**El dualismo jurídico es una de las mayores causas de la relegación de gran parte de la población.** Siendo negados sus derechos a la tierra, ella se ve sujeta a la arbitrariedad y al riesgo de expulsión, sin poder tener acceso al crédito formal y, en muchos casos, a los servicios y a los equipamientos. El tratamiento del dualismo jurídico por parte de los Estados es un factor de exclusión: diferentes actores pueden reivindicar derechos sobre un mismo espacio refiriéndose a normas diferentes; algunos pueden obtener entonces derechos jurídicamente incontestables sobre tierras apropiadas por terceros. Cuando hay conflicto, las instancias de arbitraje no saben sobre qué bases fundar su juicio. En la práctica, muy a menudo, dado que los procedimientos legales son complejos y mal respetados, los actores públicos “formales” pueden convalidar derechos locales y extra-legales y poner en práctica procedimientos de constatación y de arbitraje que se hallan en contradicción entre sí. Esta situación favorece los conflictos, en particular en torno a las transacciones de tierras.

### ● **La cuestión de los derechos llamados “consuetudinarios”**

**En numerosas situaciones, en particular en el medio rural, los actuales derechos sobre la tierra no derivan de una “propiedad” privada a nivel de los individuos o de los hogares, sino de un conjunto de prerrogativas y de regulaciones, a escala de la “comunidad”.** La gestión de las tierras y los recursos naturales y la gestión de la comunidad humana van entonces a la par, efectuándose a través de instituciones específicas, ancladas en los poderes locales, que buscan asegurar la coexistencia de distintos usos del suelo en el territorio y gestionar la competencia por el espacio a fin de mantener la cohesión del grupo social en el largo plazo, más allá de los conflictos y las rivalidades. Esas instituciones son dinámicas, en función de la evolución del contexto demográfico, social, técnico, político.

Estas situaciones son el fruto de cierta autonomía preservada de las sociedades locales, pero también de las políticas coloniales y postcoloniales que se apoyaron a menudo en los poderes locales para administrar las zonas rurales a cambio de derechos extendidos acordados a los poderes tradicionales sobre los hombres y las tierras. Al igual que los poderes coloniales, los nuevos Estados independientes tienen una actitud ambigua con respecto a esta gestión “consuetudinaria”. Sin reconocerla formalmente, los mismos la han tolerado, más aún cuando la utilizaron en su propio beneficio o cuando no tenían la posibilidad de implementar realmente los dispositivos públicos de gestión de la tierra sobre el conjunto del territorio nacional. **Se puede hablar de gestión “consuetudinaria” allí donde los poderes locales siguen cumpliendo un rol importante en la asignación de las tierras o en la regulación de la tenencia, en nombre de una legitimidad política histórica.** Estas regulaciones consuetudinarias contemporáneas no son nunca la simple reproducción de la “tradición”, sino más bien el fruto de la historia y de la intervención del Estado.

En el medio rural, la gestión “consuetudinaria” del suelo es frecuente en África. Lo es también en ciertas regiones de América Latina (en los Andes o en la Amazonia), en las montañas del Sudeste Asiático y en Oceanía. Las lógicas neo-consuetudinarias son frecuentemente observables en el medio urbano, en particular en África, donde las mismas cumplen una función que ni los Estados ni el sector privado formal pueden desempeñar: dar vivienda a los pobres. El recurso al dispositivo administrativo público sigue siendo a menudo muy incompleto y da lugar al arbitraje de autoridades locales formales o semi-formales. **Las prácticas consuetudinarias o neo-consuetudinarias tienen una legitimidad variable, a veces muy fuerte, a veces puesta en tela de juicio.** No son una panacea: en el medio rural, la presión sobre las tierras y la descentralización tienden a rigidizar las reglas de acceso a la tierra, a reforzar

su dimensión identitaria y a excluir a los “extranjeros” al espacio social local; en el medio urbano, el incremento de la demanda de los grupos de ingresos medios provoca el aumento del precio del suelo. Para los grupos de bajos ingresos se vuelve entonces cada vez más difícil tener acceso al mercado de tierras neo-consuetudinario en las zonas periurbanas, más aún cuando las reservas de tierras tradicionales próximas a las aglomeraciones urbanas tienden a agotarse, y los propietarios neo-consuetudinarios se ven progresivamente marginalizados por los intermediarios y los loteadores informales. Pero no por eso ellas dejan de desempeñar un papel esencial en la práctica.

**La cuestión de las relaciones entre poderes consuetudinarios, gobiernos locales y Estado ilustra el debate sobre las instancias locales de gobernabilidad y su autonomía en materia de gestión de las tierras y de los recursos naturales.** Ella plantea en ese sentido la cuestión de la subsidiariedad y de las relaciones entre los niveles de poder.

### ● **El reconocimiento de los derechos locales, una cuestión política**

**En el curso de las dos últimas décadas, tanto en el medio urbano como en el medio rural, se ha podido observar una evolución hacia un reconocimiento de hecho de los derechos y de las prácticas locales,** incluso en los países que tradicionalmente tuvieron una actitud represiva con respecto a la gestión consuetudinaria o neo-consuetudinaria del suelo. Este cambio debe ser puesto en relación con las reformas en curso en materia de administración de la tierra. El mismo es testimonio de un mayor realismo de los poderes públicos con respecto a las prácticas locales y así pues de una mejora de la seguridad de tenencia de la tierra que éstas garantizan.

En el medio rural, se observa una tendencia al reconocimiento y la formalización de los derechos locales sobre la tierra, acompañada de iniciativas que apuntan a descentralizar en parte la gestión de las tierras y /o de los recursos naturales, en beneficio de instancias comunales electas o de “comunidades”. En el contexto de las ciudades del África subsahariana, se observa asimismo una mayor flexibilidad de los poderes públicos en sus relaciones con las prácticas y los actores neo-consuetudinarios de producción de terrenos, y una adaptación cada vez más frecuente de éstos a las normas de ordenamiento y equipamiento.

En el curso de la última década, surgieron asimismo reivindicaciones de poblaciones “indígenas” o “autóctonas”, reclamando a la vez una renegociación de su posición en la sociedad nacional y un reconocimiento de su identidad, así como un control sobre su territorio, en particular con respecto a las explotaciones mineras o industriales y a las migraciones.

Rompiendo con el dualismo jurídico en materia de tenencia de la tierra, que excluye del acceso al derecho a la gran mayoría de los ciudadanos, el reconocimiento de los derechos locales promueve una gobernabilidad y una administración de la tierra plurales, que combinan en forma dinámica diferentes modos de garantizar la seguridad del acceso a la tierra, adecuados a las necesidades de diferentes tipos de actores. Puede **permitir una mejor articulación entre los derechos locales y el marco legal nacional, entre regulaciones de la tierra locales y dispositivos públicos. Permite reconciliar legalidad y legitimidad.** Lo cual responde también a las demandas de los actores locales, que buscan combinar legitimidad local de los derechos y recurso al dispositivo público para asegurar sus derechos y sus transacciones.

El reconocimiento de los derechos locales o “consuetudinarios” sobre la tierra puede abarcar así tanto los derechos individuales y familiares sobre la tierra, como los de ciertas “comunidades” sobre su territorio y sobre el poder de gestión de la tierra de sus autoridades.

El mismo puede darse a través de la devolución de un poder sobre la tierra y de gestión del territorio a nuevas instituciones electas (descentralización). Los asuntos económicos, sociales y políticos en juego son muy diferentes en cada caso.

La cuestión del reconocimiento de los derechos locales y de las regulaciones locales no sabría así verse reducida a una cuestión técnica. **Es en primer lugar una cuestión política** que, a través de la elección del tipo de derechos reconocidos y del tipo de gobernabilidad de la tierra promovida, remite a las relaciones entre identidades sociales locales y ciudadanía nacional, entre Estado, comunidades y ciudadanos, y entre los Estados y los grupos de interés privados nacionales o transnacionales.

En efecto, las evoluciones observadas en favor de un reconocimiento de los derechos locales se ven confrontadas a lógicas económicas con respecto a las cuales los Estados son a la vez dependientes, víctimas y cómplices. Así lo demuestran la destrucción rápida, en el curso de las últimas décadas, de los espacios naturales y de los suelos en las zonas tropicales y ecuatoriales y la ruina (e incluso la desaparición) de sus habitantes, que acompañan —en particular en América Latina y en el Sudeste Asiático— la explotación depredadora de los bosques, el desarrollo exponencial de las praderas naturales extensivas y de los cultivos especulativos.

## **Mercantilización de los derechos sobre la tierra y seguridad de tenencia de la tierra: dos cuestiones esenciales e interdependientes**

---

### **● La mercantilización de los derechos sobre la tierra y los mercados de tierras**

Hoy en día, la mercantilización de la tierra avanza junto con la globalización, la evolución de los modos de vida y la pauperización de parte de la población que, por falta de ingresos suficientes y de protección social, no tiene otras alternativas que la venta de tierra. Si esta tendencia es bien real, no se puede sin embargo hacer de ella un proceso universal y lineal. En el seno de un mismo país, ciertas zonas pueden experimentar una rápida mercantilización, con un incremento de la cantidad de transacciones y la formalización progresiva de procedimientos contractuales más estrictos, mientras que otras permanecen fuera del mercado de tierras, incluso cuando presentan fuertes densidades de población o una antigua inserción en producciones mercantiles.

En zona rural, los traspasos no mercantiles de derechos sobre la tierra o de simples derechos de uso son muy a menudo predominantes en términos cuantitativos, pero la baja estructural de los precios agrícolas (hasta fecha reciente) contribuye a la pauperización y alimenta el mercado a través de ventas precipitadas por la miseria. La mercantilización de la tierra se traduce entonces en la proletarianización de familias sin alternativas, su relegación al rango de trabajadores jornaleros y/o el éxodo rural hacia las villas miseria de las grandes ciudades. Pero no hay vínculo mecánico entre densidad de población, inserción en una economía mercantil y desarrollo de transacciones mercantiles de tierra. Además, el hecho de que las transacciones se desarrollen no significa forzosamente que la tierra se haya convertido en un bien mercantil. **Pueden venderse ciertos derechos y no otros**; a menudo se observan situaciones de “mercantilización imperfecta de la tierra”, que corresponden a recomposiciones

más o menos estables entre lógica comunitaria y lógica de mercado, sobre ciertas tierras o recursos y no sobre otros.

En el medio urbano, los terrenos para vivienda son producidos por diferentes actores que operan según diversos procedimientos, que se pueden llamar circuitos de la producción del suelo y bienes inmobiliarios. En todas las ciudades y con una gran regularidad, se dan cita tres circuitos tipo de producción de terrenos para el hábitat: los sectores estatales (dominados por el Estado o por instituciones para-estatales), los sectores capitalistas (el objetivo de los actores que los animan es obtener una ganancia mediante operaciones de promoción del suelo o inmobiliaria) y los sectores populares, a menudo informales, que no dependen del Estado ni de los inversores del sector privado formal. Estos últimos responden con frecuencia a la mayor parte de la demanda de terrenos. En el curso de las dos últimas décadas, la retirada los poderes públicos en materia de producción de bienes inmobiliarios se vio acompañada de una concentración de la actividad de los promotores privados formales en la producción destinada a los grupos de más altos ingresos. También se vio acompañada de una **mercantilización** creciente de los modos populares de gestión del suelo: ya no hay formas gratuitas de acceso al suelo. Toda instalación requiere el pago de un precio, de un alquiler, de un canon, de un tributo o de un derecho de acceso. Mientras la cantidad de habitantes urbanos que vive en los barrios de ocupantes de hecho tiende a disminuir, tienden a desarrollarse los loteos irregulares destinados a la venta. La retirada de los poderes públicos se inscribe en un contexto global de rápida **financiarización** de los circuitos y de los mercados de tierras formales. Estos procesos se aceleraron durante los últimos diez años. Ellos tienden a incrementar la inseguridad en la ocupación de la tierra de los grupos más pobres.

Las operaciones de regularización de la tenencia aseguran una mejor protección contra los riesgos de expulsión, y en el mercado de tierras e inmobiliario y los precios, ya que las mismas garantizan la regularidad de los cambios de titularidad de los inmuebles. No obstante, si ellas son implementadas sin precauciones, pueden reducir la seguridad de la tenencia de la tierra de comunidades que ocupaban terrenos a título informal pero que estaban protegidas de hecho contra las expulsiones por diversas formas de reconocimiento. El desarrollo de los mercados de tierras que acompaña la regularización de los barrios irregulares puede así estar en el origen de diversas formas de expulsión o de "desplazamiento por el mercado".

La monetarización de las relaciones que se establecen con respecto a la tierra no es pues un proceso mecánico. Ella es en parte fruto de las evoluciones socioeconómicas, y en parte producto de las políticas públicas. La misma puede involucrar ciertos derechos, ciertos recursos, y no otros, que las sociedades quieren conservar al margen del mercado, como "propiedad común" a escala de una comunidad, de una pequeña región, de una nación, o incluso de la humanidad en su conjunto. Ciertas formas de articulación son entonces posibles entre mecanismos mercantiles y regulaciones no mercantiles, comunitarias o públicas.

**Las relaciones estrechas que existen entre el estatuto jurídico del suelo, el modo de tenencia de la tierra que comporta, la seguridad que el mismo garantiza y su precio de mercado, tienen un impacto en la transmisión y la circulación de los derechos sobre la tierra.** Los mercados del suelo son a la vez segmentados e interdependientes. Son segmentados porque los precios del mercado de terrenos con título y matriculados son diferentes de los de los terrenos que han sido objeto de una atribución administrativa o de los terrenos situados en los barrios irregulares. Son interdependientes porque, por un lado, los cambios que afectan a un segmento del mercado tienen repercusiones sobre los otros segmentos y, por otro lado, porque un terreno determinado puede pasar de un mercado al otro al cambiar de estatuto.

## ● Inseguridades en el acceso a la tierra y procesos para garantizar la seguridad de tenencia

Las cuestiones de inseguridad en el acceso a la tierra son fundamentales. En el medio urbano, las poblaciones no pueden vivir decentemente, desarrollar sus actividades económicas e invertir en su hábitat si se ven sujetas a un riesgo permanente de expulsión; en el medio rural, los productores tienen necesidad de una seguridad de tenencia de la tierra suficiente como para asegurarles el beneficio de las inversiones que han efectuado. La inseguridad en la tenencia de la tierra es diferente de la precariedad de tenencia, situación por la cual un hogar o una empresa no tienen capacidad de anticipación a corto, mediano o largo plazo sobre los derechos de acceso a la tierra de los que disponen. Un campesino que explota tierras en arriendo, sobre la base de contratos anuales, está en situación precaria sin estar en situación de inseguridad de tenencia de la tierra (salvo si su contrato es interrumpido en el curso del año). Un habitante urbano, ocupante no legal de una parcela en el dominio público, puede sentirse en situación de inseguridad de tenencia de la tierra incluso si la probabilidad de que lo expulsen es baja. Un locatario está en una situación precaria si está allí sin contrato de alquiler y corre el riesgo de encontrarse en la calle al mes siguiente, o si no dispone más que de contratos de corto plazo.

**La seguridad del acceso a la tierra deriva de un acuerdo que permite a un individuo o a un grupo ocupar una tierra para uso agrícola o un terreno o un bien inmobiliario para uso de habitación.** Es el hecho de que los derechos sobre la tierra detentados legítimamente, cualesquiera sean, no se vean puestos en tela de juicio sin razón, y sean reafirmados por los mecanismos de arbitraje en caso de reclamo indebido.

**La atribución de un derecho formal, por ejemplo un título de propiedad, no es el único medio de garantizar la seguridad de tenencia de la tierra.** En efecto, se puede tener una seguridad de tenencia de la tierra con simples derechos de uso en la medida en que los contratos agrarios sean claros, que su duración sea suficiente y que no haya riesgos de ruptura unilateral del contrato. A la inversa, se puede tener un título de propiedad sobre una parcela y no poder ejercer sus derechos si esta parcela es objeto de reivindicaciones contrapuestas, si el título es juzgado ilegítimo y si, en el caso de las áreas rurales, los cultivos son destruidos sistemáticamente por los vecinos.

Un enfoque de la seguridad de tenencia de la tierra que se funda en la propiedad privada, excluyendo las otras formas de derechos o confundiendo seguridad y carácter formal de los derechos, no permite luchar contra todas las fuentes de inseguridad. En efecto, la seguridad de tenencia de la tierra no deriva tanto del estatus legal de los derechos detentados como del consenso social sobre esos derechos, de su legitimidad y de la confiabilidad de los mecanismos de arbitraje en caso de conflicto. De hecho, tanto en el medio urbano como en el medio rural, no hay mayor vínculo entre carácter informal de los derechos e inseguridad en la tenencia de la tierra.

Frente a las carencias de los circuitos públicos, los actores siguen apoyándose en las redes sociales para asegurar sus derechos. Allí donde pueden, buscan combinar distintas formas de obtener seguridad al respecto: mediante la inscripción en las redes sociales y mediante el recurso al Estado. **La cuestión de la seguridad de tenencia de la tierra debe ser planteada en términos de procesos tendientes a garantizarla, que permitan alcanzar una convalidación social y jurídica de los derechos y su confirmación en caso de litigio.** Tal enfoque permite razonar sobre la seguridad del acceso a la tierra y a los recursos productivos sin prejuzgar *a priori*

sobre la naturaleza de los derechos en cuestión. El mismo pone el acento en los dispositivos de gestión de la tierra aptos para garantizar esta seguridad. Según los casos, tales dispositivos pueden apoyarse en instrumentos más o menos sofisticados de gestión de la tierra: modos negociados de resolución de conflictos, procedimientos de formalización de las transacciones, incluso sistemas de información de de tierras allí donde esto puede ser útil.

En casos de reivindicaciones contradictorias, los actores en favor de los cuales deben implementarse mecanismos tendientes a asegurar su situación en forma prioritaria son aquellos que más probabilidades tienen de hacer frente a los desafíos de los próximos años. Por otro lado, si la propiedad privada puede garantizar una seguridad de tenencia de la tierra en el corto plazo, el juego de la transmisión y del mercado puede desembocar, una o dos generaciones más tarde, en situaciones bloqueadas de ocupación y uso de la tierra, y en graves problemas de acceso a ésta para ciertos grupos sociales. De ahí en más, la propiedad de la tierra debe ser ella misma regulada (por los textos sobre el urbanismo, la política agrícola, el medio ambiente, etc.).

Una política tendiente a garantizar la seguridad de tenencia de la tierra consiste así en implementar mecanismos de gobernabilidad y de administración de la tierra, fundada en una visión de mediano/largo plazo, que permita un reconocimiento legal de los derechos que suscitan consenso a escala local y resultan compatibles con la legislación, así como en asegurar mecanismos confiables de resolución de conflictos. La seguridad de tenencia de la tierra asume diversas formas según el marco legal y constitucional, las normas sociales, el sistema de valores propio de cada cultura y, en cierta medida, las opciones individuales. Es así una cuestión a la vez jurídica, política, social, cultural y económica.

**Muy a menudo, la formalización de las transacciones de tierras, mediante procedimientos que atestiguan la legitimidad de la venta, basta para resolver una parte importante de la inseguridad de tenencia de la tierra.** Allí donde las transacciones de tierras son numerosas, un sistema de información de bienes raíces puede ser útil, en tanto estén reunidas las condiciones de su actualización permanente y exhaustiva. Si no lo están, **tal sistema de información puede resultar ineficaz, e incluso agravar la inseguridad misma de la tenencia de la tierra,** en la medida en que no refleje la situación de la tierra que prevalece en un lugar y en un momento dados.

# ¿Que políticas de tierras para hacer frente a los desafíos de la diversidad y la sostenibilidad?

**E**n su tercera parte, el Libro Blanco precisa cuál es el contenido de las políticas de tierras y cuál es la relación entre políticas de desarrollo y gobernabilidad de la tierra en el contexto de los países en desarrollo. Partiendo de una observación de las políticas de tierras actuales, de los factores que han conducido a su definición y a sus límites, propone definir el contenido de políticas de tierras cuyo objetivo es responder a los desafíos contemporáneos de la diversidad, de la escasez y del desarrollo sostenible. Sobre la base de observaciones empíricas, el mismo recuerda qué condiciones deben hallarse reunidas habitualmente para que puedan implementarse políticas de tierras eficientes.

## Políticas de tierras y gobernabilidad de la cuestión de la tierra

---

El objeto de las políticas de tierras es principalmente definir los tipos de derechos reconocidos, los modos legales de acceso al suelo, su estatuto de ocupación y uso; garantizar, autentificar y asegurar los derechos de propiedad y uso del suelo y de los recursos de los que éste es portador; definir los principios, las reglas y los procedimientos de la administración de la tierra, en particular los procedimientos de asignación y de gestión del suelo. Es, asimismo, designar las estructuras responsables de la administración de tierras y definir sus atribuciones; intervenir en la distribución de la tierra y arbitrar entre los actores en caso de conflictos relativos a la apropiación y uso del suelo y, en la medida de lo posible, resolver los diferendos en forma duradera. Una política de tierras es la cristalización de un conjunto de opciones y arbitrajes entre diferentes funciones y afectaciones del suelo y entre los diferentes grupos de interés.

**Las políticas de tierras son los medios de las políticas económicas y sociales globales, y más ampliamente de la política** (en el sentido de “politics” en inglés). El régimen de regulación de la tierra puede ser un poderoso instrumento de integración social. Pero frecuentemente también es utilizado al servicio de intereses particulares: en numerosos casos, una oligarquía controla lo esencial de las tierras y bloquea el desarrollo del país. Además, la dimensión identitaria de la tierra es fácilmente instrumentalizada en el combate por el poder y las fuentes de renta.

**Las políticas de tierras se articulan estrechamente con otras políticas sectoriales:** políticas económicas, políticas de administración territorial, políticas agrícolas y de desarrollo rural, políticas industriales, de ordenamiento del territorio y de equipamiento, políticas urbanas y

medio-ambientales, políticas sociales y políticas del sistema judicial. La interdependencia entre las políticas de tierras y las otras políticas sectoriales pone de relieve las dificultades y los límites de las intervenciones públicas cuando éstas no se hallan suficientemente coordinadas: las políticas de tierras son a menudo víctimas de la heterogeneidad, incluso de las contradicciones existentes entre las políticas sectoriales que persiguen objetivos que compiten entre sí.

En particular, la fiscalidad territorial está llamada a desempeñar a futuro un papel mucho más importante en los países del Sur. Los impuestos territoriales, nacionales y/o locales, permiten una mayor equidad, redistribuyendo las rentas (al menos en parte), riquezas independientes de los esfuerzos y del trabajo de los hombres, e incitando a una utilización más eficaz de los suelos en términos económicos y ecológicos.

Tanto en el medio rural como en el medio urbano, las políticas de tierras deben llegar a conciliar objetivos económicos, políticos y sociales contradictorios, *intereses públicos e intereses privados*. Deben arbitrar entre opciones relativas a diversos usos del suelo, conciliar objetivos de producción (agrícola, inmobiliaria) y asegurar la protección duradera del medio ambiente. Conciliar esos intereses y hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible implica una regulación de los mercados de tierra, a fin de corregir lo que podría conducir a dinámicas y situaciones socialmente inaceptables, económicamente ineficaces y ecológicamente riesgosas. Más allá de sus dimensiones económicas, **una política de tierras es en sí misma portadora de concepciones de la ciudadanía, del interés general y de la gobernabilidad**. Define un marco, más o menos amplio, más o menos excluyente, con respecto a la diversidad de los derechos sobre la tierra de la población, y con respecto a las fracciones más vulnerables de la población, tanto rural como urbana.

Las opciones en materia de política de tierras reflejan así opciones de sociedad y relaciones de fuerza. Responden a objetivos económicos, políticos y sociales en un lugar y en un momento dados. Las prioridades e intereses no son los mismos según los actores. Ellos remiten a los clivajes que dividen las sociedades. Debido a la diversidad de esos intereses, la construcción de un consenso es considerada como condición preliminar para la implementación de una política de tierras que responda a las necesidades y expectativas de la mayoría de la población, pero tal consenso no es siempre posible ni necesariamente buscado por los Estados.

Esta cuestión plantea la de las relaciones entre políticas de tierras, administración de la tierra y gobernabilidad. La constatación de la diversidad de las normas de referencia, de las autoridades en materia de tierras y de los principios de legitimidad, de equidad y de eficacia a los cuales se refiere el discurso dominante sobre la acción pública, implica la existencia de procedimientos de negociación y de regulación. Estos remiten a la cuestión de la gobernabilidad, concebida como “una práctica de la acción pública que asegura a la vez la participación de intereses divergentes, una buena gestión social de los bienes públicos y la estabilidad del contrato social global que reúne a los grupos humanos en un conglomerado político particular”. En la medida en que los problemas de derecho, de financiamiento, de apoyo técnico, de acceso al mercado, están relacionados entre sí, “se puede incluso anticipar... que las políticas de tierras son una de las fuentes más constantes y más universales de aprendizaje de la gobernabilidad”<sup>2</sup>.

Las cuestiones relativas a la gobernabilidad y a la eficacia de las reformas de la administración de la tierra fueron durante mucho tiempo objeto de enfoques independientes. Estas dan lugar hoy en día a enfoques convergentes que se articulan en torno a estos tres principios:

el reconocimiento de la diversidad de los sistemas de derechos y de tenencia de la tierra; el reconocimiento del rol central de la administración de la tierra, que debe ser accesible, ofrecer servicios confiables y operar en la transparencia; la implementación de instituciones accesibles y capaces de reaccionar, capaces de hacer respetar las leyes y de resolver los litigios relativos a la tenencia y uso de la tierra.

El carácter normativo y universalista del concepto de “buen gobierno”, estrechamente vinculado a la noción de democracia, es presentado generalmente como objeto de un amplio consenso internacional. Este enfoque es restrictivo, y la universalidad de los principios del “buen gobierno” no siempre resiste a la prueba de la diversidad. La apreciación de la calidad de la acción del Estado es propia de cada sociedad, habida cuenta de su historia, de su nivel de desarrollo y de sus opciones políticas. En particular, una “buena” gobernabilidad de la tenencia y uso de la tierra se apoya en el conjunto de tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país dado, y supone una capacidad de las autoridades para formular políticas de tierras en forma negociada con las poblaciones, y para asegurar su puesta en práctica en conformidad con el interés del conjunto de los actores involucrados, lo cual implica a menudo modificaciones significativas del marco legal e institucional.

La implementación de políticas de tierras plantea la cuestión de las escalas de intervención, de los modos de coordinación, de regulación y de arbitraje entre las concepciones y los intereses de los diferentes grupos de actores. La administración de la tierra cumple aquí un papel central por las funciones que ella ejerce, en particular, en materia de ordenamiento, de reconocimiento y de registro de las transferencias de derechos sobre el suelo. En función de las opciones de gobernabilidad de la tenencia y uso del suelo, diversas instancias pueden ser responsabilizadas o formar parte de un dispositivo público de administración que no se reduce pues a los servicios estatales especializados, sino que puede integrar instancias comunales, comités locales, etc. Para evitar bloqueos y parálisis, la aplicación de reglas y procedimientos de la administración de la tierra requiere flexibilidad.

---

## ¿Adaptar o reformar las políticas de tierras?

---

### ● Un breve balance de las políticas de tierras de fines del siglo XX

En el curso de la segunda mitad del siglo XX, muchas políticas de tierras pusieron el acento en la **intervención directa del poder público**, tanto en el medio rural como en el medio urbano. Esta asumió diversas formas: estatización del suelo, reformas de tierras redistributivas, medidas de limitación del tamaño de la propiedad, creación de agencias encargadas de la promoción del suelo y de empresas de ordenamiento y planificación públicas y para-públicas. Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. Los límites encontrados son a la vez de orden técnico y político.

Diversos estudios muestran **una fuerte correlación entre crecimiento económico y reducción de las desigualdades en la tenencia y uso de la tierra**. Entre los países que han experimentado un rápido proceso de desarrollo económico, varios países asiáticos efectuaron reformas agrarias radicales en el siglo XX, bajo regímenes políticos diversos (por un lado, Taiwán, Japón, Corea del Sur; por otro, Vietnam y China); ellas posibilitaron incrementar la producción agrícola y sirvieron de base al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza. En el medio rural, la necesidad de una distribución más equitativa de las tierras es más fuerte que nunca:

manteniendo en la pobreza a una parte importante de la población rural, la distribución desigual de las tierras puede ser un obstáculo al crecimiento y al desarrollo. Sin embargo, el apoyo político a las reformas agrarias se debilita y el principio de respeto a la propiedad privada torna imposibles las expropiaciones de las grandes propiedades de tierras si no existe compensación. A partir de allí, los repartos de tierras se efectúan sobre las tierras públicas en las que se promueve una “reforma agraria asistida por el mercado”: el Estado compra tierras al precio de mercado y luego, ya sea las otorga a los campesinos sin tierra, ya sea se las vende ayudando a los compradores mediante la atribución de préstamos con intereses subsidiados. La redistribución no puede entonces tener ningún impacto real, debido a que su costo resulta muy elevado. Las reformas agrarias redistributivas, que habían sido fomentadas por las instituciones internacionales a mediados del siglo XX, siguen siendo a menudo una condición necesaria (pero no suficiente) para el desarrollo agrícola. Su implementación implica un consenso político nacional y un importante dispositivo de acompañamiento.

En las ciudades, el debilitamiento, e incluso la retirada de los poderes públicos del sector de la vivienda, no permite limitar la extensión de los barrios irregulares ni asegurar el equipamiento. Por falta de capacidad de manejo de tierras o de recursos, rara vez los Estados pueden responder a la demanda de terrenos y de equipamiento. Las dos últimas décadas estuvieron caracterizadas por la puesta en práctica de políticas de tierras que buscaban favorecer la inversión privada y facilitar el funcionamiento de los mercados de tierras. Paralelamente, a veces fueron adoptadas medidas tendientes a regularizar las ocupaciones de hecho y a proteger a los grupos de más bajos ingresos contra las expulsiones: bajo la presión de los movimientos de ocupantes irregulares, de ONG y de la sociedad civil, y ante la evidencia de su ineficacia, las estrategias de desalojo de los barrios irregulares asentados en tierras públicas ceden el paso a políticas de regularización y de reestructuración de los barrios. Progresivamente, se impone la idea de que toda erradicación llevada a cabo en ocasión de operaciones de ordenamiento urbano debe dar lugar a una justa compensación o a un realojamiento en condiciones negociadas con la población.

Tanto en el medio rural como en el medio urbano, la “titularización” (regularización de la tenencia de la tierra mediante el registro de los derechos y el otorgamiento de títulos de propiedad) ha sido a menudo considerada como necesaria para garantizar la seguridad de la ocupación y la protección contra las expulsiones, para favorecer las inversiones posibilitando el acceso al crédito y estimular el mercado de tierras, y para facilitar la transferencia de tierras y terrenos a los actores más productivos. Sin embargo, pese a un apoyo importante de las instituciones financieras internacionales, muy pocos programas de titularización fueron cabalmente llevados a cabo. Promover el acceso a la seguridad de la tenencia y uso de la tierra mediante la atribución masiva de títulos de propiedad individual es raras veces posible y no siempre deseable, por razones técnicas y administrativas, económicas y culturales. **La pertinencia y el impacto de la titularización en cuanto a la disminución de los niveles de pobreza son puestos en tela de juicio en la actualidad.**

La búsqueda de alternativas a la titularización se concentra en: las medidas tendientes a reducir las causas de la inseguridad de tenencia de la tierra; la adopción de políticas de acompañamiento, en particular del crédito, allí donde la individualización de las tierras y su valor creciente justifican la titularización; la búsqueda de opciones alternativas que garanticen la seguridad de tenencia de la tierra.

La cuestión de la integración de las normas y prácticas consuetudinarias en el derecho es abordada por una parte bajo la óptica de la integración de las prácticas locales, y por

otra parte desde el punto de vista de la articulación entre modos de regulación de la tierra. En esta perspectiva, el Estado reconoce la legitimidad de instancias locales de gestión de la tierra (“tradicionales” o gobiernos locales electos) y sus responsabilidades en materia de gestión de la tierra y los recursos naturales, con un control más o menos consistente de esas prerrogativas. El acento es puesto aquí en la gobernabilidad local del acceso a la tierra, más que en el registro de los derechos.

La reforma de las políticas de tierras implica medidas de acompañamiento de orden legal y administrativo. La cuestión que se destaca es ante todo la de las reformas de la legislación de la tierra, de los límites encontrados en la transposición de modelos exógenos a contextos con frecuencia caracterizados por el pluralismo jurídico, y de su aceptabilidad por parte de los actores involucrados. La reforma del marco jurídico (leyes de tierras, códigos de tierras y de titularidad dominial, etc.) se enfrenta a menudo a la resistencia de las administraciones encargadas de la gestión de la tierra. Su aplicación efectiva se ve además debilitada por la liberalización de la economía y la retirada del Estado.

Las reformas y la “modernización” de la administración de la tierra plantean otra serie de problemas relativos a los límites, las competencias, los recursos financieros de las administraciones, y a su capacidad de responder a la demanda (registro de derechos, actualización de la información sobre la tenencia de la tierra). **Diversos factores, tales como la corrupción, los intereses en juego, la opacidad y las desigualdades en el acceso a la información aumentan la dificultad.**

La fiscalidad territorial ha experimentado cierto desarrollo recientemente, con la promoción de las políticas de descentralización y la implementación de catastros fiscales municipales, en varios países de América Latina. Así ha sido posible comenzar a realizar a nivel local lo que los grupos de interés dominantes habían logrado impedir a menudo a nivel nacional, controlando el poder legislativo. Aún queda sin embargo mucho camino por recorrer. La implementación de una fiscalidad territorial requiere un inventario y una evaluación de la materia imponible, así como la actualización de la información sobre la tenencia de la tierra. Debe prestarse pues una atención particular al registro de los cambios de titularidad, evitando a la vez imponer tributos sobre estas mutaciones.

El reconocimiento creciente de la importancia de la gestión de los territorios por sus propios habitantes es otro aspecto importante de la evolución de las políticas de tierras. El reconocimiento de los territorios indígenas en América Latina constituye una buena ilustración al respecto. Las organizaciones de la sociedad civil y numerosos organismos de cooperación aportan hoy en día su apoyo a estas iniciativas.

### ● **Políticas de tierras para responder a los desafíos del siglo XXI**

**Responder a los desafíos de la diversidad, de la escasez y del desarrollo sostenible supone políticas de tierras voluntaristas.** Estas deben conciliar crecimiento económico y equidad, asegurar la integración económica y social de las poblaciones rurales y urbanas, construir un marco que brinde seguridad para las actividades económicas, y garantizar la protección del medio ambiente en una perspectiva de desarrollo sostenible. Esto supone cambios importantes en las orientaciones de las políticas de tierras, e innovaciones mayores en los instrumentos jurídicos e institucionales y en los procedimientos necesarios para su puesta en práctica.

Tales cambios en las políticas de tierras son ante todo resultado de una voluntad política, generalmente expresada al más alto nivel del Estado, motivada por factores de orden social y

económico. Resultan también de la lucha de las organizaciones campesinas o de campesinos sin tierra, y de organizaciones de habitantes de los barrios pobres o precarios de las grandes ciudades. Tanto en el medio rural como en el medio urbano, las inflexiones o los cambios que afectan la política de tierras apuntan a menudo a reducir las tensiones sociales resultantes de una distribución desigual del recurso tierra. Apuntan también a superar los obstáculos a la inversión y a la producción, adecuando las intervenciones a los sistemas de ocupación y uso de la tierra y a las formas de tenencia que predominan. Con frecuencia ellos tienen origen en la intervención de instituciones extranjeras: agencias de ayuda y de cooperación, instituciones financieras internacionales.

Pese a la movilización de medios considerables, estas intervenciones pueden enfrenarse a resistencias o bloqueos, si ellas no son objeto de un consenso social suficientemente amplio y si no son asumidas por una voluntad política suficiente. **Más allá de los textos y de las declaraciones políticas, una política de tierras es ante todo la resultante de las prácticas de los actores encargados de su implementación:** “la instrumentación” de una política de tierras, su traducción operativa en el terreno, es una cuestión esencial, mas aún en la medida en que pone precisamente en cuestión situaciones consolidadas o rutinas, e innova en sus instrumentos y procedimientos. **La preparación de las reformas y su implementación, la experimentación de los procedimientos y de los instrumentos, deben ser objeto de gran atención, condición del éxito de las mismas.**

El desarrollo de nuevas modalidades de gobernabilidad territorial ocupará un rol central en la construcción de estas nuevas políticas de tierras. Se trata en efecto de replantear el contrato social tomando en cuenta nuevos derechos y contribuyendo, paso a paso, a la construcción de nuevos “poderes públicos” a nivel local, no autónomos, sino articulados a través de mecanismos de subsidiariedad con los niveles superiores.

# Propuestas para un posicionamiento de la Ayuda francesa al desarrollo en torno a la cuestión de la tierra

**E**n su cuarta parte, el Libro Blanco pasa revista a la evolución reciente de la manera de plantear la cuestión de la tierra. Así, se identifican los principales sectores y ejes de intervención en torno a los cuales se ha delineado —en el curso de la última década— un amplio consenso a nivel internacional, y se propone a los poderes públicos franceses (y más ampliamente al conjunto de los actores de la cooperación) orientaciones en torno a las cuales podría articularse la ayuda al desarrollo en lo que respecta a la cuestión de la tierra. Se pone énfasis en tres sectores prioritarios que se inscriben en la continuidad de la Declaración de París: asegurar el desarrollo económico y garantizar el crecimiento; asegurar un acceso equitativo al suelo para la mayoría y garantizar los derechos sobre la tierra; preservar el medio ambiente en una perspectiva de desarrollo sostenible.

*El Libro Blanco propone asimismo la creación de un grupo informal de intercambio a nivel de la Unión Europea, con una función de observación, seguimiento y reflexión sobre las políticas y las estrategias de intervención con respecto a la cuestión de la tierra.*

## El retorno de la cuestión de la tierra en las políticas de cooperación

---

Hasta una época reciente, la tierra no era un objeto mayor de preocupación por parte de los dispositivos de cooperación. La cuestión de la tierra se impuso en la agenda internacional a partir de mediados de los años ochenta. La presión demográfica, el crecimiento económico, la emergencia de nuevas relaciones de fuerza entre naciones y regiones, pero también las democratizaciones y la afirmación de los derechos de los individuos y de los grupos sobre el suelo, han conducido por un lado a una redefinición de las reglas de acceso al suelo y, por otro lado, a una aceleración de la apropiación del suelo, recurso no renovable. Este período se caracteriza en efecto, a nivel mundial, por una disminución drástica de las oportunidades de libre acceso al suelo y a los recursos naturales.

**En el medio urbano**, todos los observadores destacan:

- > la importancia y la agravación del fenómeno de la exclusión social en las ciudades de los países en desarrollo, del cual la situación de tenencia irregular de la tierra de los barrios informales es una de las manifestaciones;
- > el estrecho vínculo existente entre pobreza, irregularidad de los barrios y precariedad de las ocupaciones;

- > la persistencia de la pluralidad de los sistemas de derecho y de las fuentes de legitimidad en materia de gestión y administración de la tierra.

**En el medio rural**, la cuestión de la reforma agraria vuelve a estar de actualidad, con la emergencia de la sociedad civil y los procesos de transición democrática en América Latina, en contraposición con la extensión de un agronegocio que tiende a adquirir superficies considerables. En África subsahariana, la inestabilidad regional y el aumento de los conflictos son asociados a menudo a los conflictos de acceso a los recursos de la tierra y a la politización de esos conflictos, instrumentalizados en el marco de lógicas identitarias que ocultan los asuntos económicos y sociales allí en juego.

### ● **El nuevo escenario sociopolítico de los años noventa**

En el curso de la última década, nuevos objetivos en materia de gestión de la tierra fueron formulados por los Estados y las agencias de ayuda y de cooperación, en términos similares para el mundo rural y urbano. Los mismos dan prioridad a la integración, en particular mediante la lucha contra las expulsiones. Apuntan a responder a la diversidad de situaciones locales ofreciendo un amplio abanico de opciones en materia de tenencia de la tierra. Ponen el acento en el reconocimiento de los derechos de los ocupantes, cualquiera sea su estatus legal, y en el hecho de asociar a la decisión al conjunto de actores, incluidos los actores informales y las organizaciones comunitarias de base, y asimismo en la descentralización de las responsabilidades en materia de gestión y administración de la tierra.

Estos objetivos dan cuenta de una nueva concepción que privilegia la consolidación de los derechos de tenencia y uso de la tierra “por abajo” (son el uso y las regulaciones de la ocupación de la tierra locales que dan acceso a los derechos de tenencia formales y protegen el goce de los mismos), más que su creación o su consolidación “por arriba” (la atribución de la propiedad por parte del Estado, independientemente de los derechos locales). El principio de la prescripción adquisitiva tiende a ser rehabilitado hoy en día en un creciente número de Estados o de ciudades como medio de reconocimiento jurídico definitivo de los derechos.

### ● **Dos grandes enfoques: unificación de los mercados de tierras e integración social**

En el curso de los años noventa, la identificación de las respuestas a aportar a la cuestión fue objeto de un intenso debate a nivel nacional e internacional. El *Banco Mundial* y las *organizaciones del sistema de Naciones Unidas*, por un lado, y organizaciones de la sociedad civil, por otro lado, cumplieron un rol mayor al respecto. Dos grandes enfoques pueden ser identificados:

**El primer enfoque hace hincapié en la integración de los diferentes sistemas de derecho a un sistema único de propiedad privada del cual es garante el Estado, y en la unificación de los mercados de tierras** mediante el registro legal de los derechos y/o la regularización de la tenencia de la tierra. Garantizar la tenencia mediante el acceso a la propiedad privada individual del suelo constituyó, al menos hasta comienzos de los años dos mil, uno de los mayores objetivos de las instituciones financieras internacionales (y en particular de los servicios operativos del Banco Mundial), en pos de un objetivo de crecimiento económico. La eficacia de este enfoque como medio de lucha contra la pobreza y de integración económica de los pobres está hoy puesta en tela de juicio.

**El segundo enfoque pone el acento en la integración social y económica**, en particular de los barrios irregulares/informales de las ciudades, insistiendo más en la cuestión de la seguridad de tenencia de la tierra que en la del acceso a la propiedad. En el medio rural, este segundo enfoque pone énfasis en el reconocimiento de los derechos sobre la tierra de los individuos y de los grupos familiares, y/o de los mecanismos locales de gestión de las tierras y los recursos naturales. Implica el reconocimiento formal del pluralismo jurídico en materia de tenencia de la tierra.

Este último es en gran medida el enfoque de las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, en particular del *PNUD* y del *Programa ONU-Hábitat*, o de *la Alianza de Ciudades*. Es también el que las organizaciones de la sociedad civil, más allá de su diversidad, han privilegiado en el curso de la última década, a través de foros nacionales e internacionales y de un importante trabajo en red. La Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (ICARRD) no habría sido posible sin las movilizaciones de los movimientos campesinos y de las redes de ONG. Lo mismo ha ocurrido en torno a las cuestiones vinculadas con la tenencia de la tierra y el hábitat en el medio urbano, mediante la constitución de federaciones regionales y el apoyo de ONG internacionales.

### ● **Un consenso en construcción**

Más allá de los debates que siguen siendo rípidos entre estos dos enfoques, **un consenso relativo se despeja en la actualidad en torno a ciertos ejes prioritarios de intervención:**

- > garantizar la seguridad de tenencia de la tierra y la protección contra las expulsiones;
- > garantizar un acceso equitativo a la tierra, para/y proponer una amplia gama de opciones jurídicas, que respondan a la diversidad de situaciones nacionales y locales;
- > promover opciones en materia de gobernabilidad y de administración de la tierra que aseguren equidad y confiabilidad en el manejo de las políticas de tierras, teniendo en cuenta la diversidad de tipos de derechos existentes en los espacios urbanos y rurales;
- > fortalecer los mecanismos de arbitraje de conflictos a todos los niveles;
- > diseñar instrumentos de planificación espacial adecuados a los nuevos desafíos;
- > implementar sistemas de registro de los derechos y de las actas no exclusivos, adecuados a las situaciones existentes localmente y compatibles entre sí;
- > por último, reformar la fiscalidad territorial / implementar una fiscalidad sobre el suelo edificado y no edificado, como condición para mejorar los recursos financieros de las colectividades locales, e importante medio de consolidación de los derechos sobre la tierra y de optimización de la utilización de los suelos y de los recursos.

**Un segundo nivel de consenso emerge también en torno a una serie de principios clave para el compromiso de las agencias financiadoras en lo que respecta a la cuestión de la tierra.** Así, las Líneas Directrices de la Unión Europea constituyen un marco de referencia:

- > Las reformas de las políticas de tierras deben estar ancladas en los contextos sociales e institucionales de los países involucrados.
- > Las mismas necesitan un fuerte compromiso político del Estado y un apoyo de la sociedad en su conjunto.

- > El apoyo de las agencias financiadoras debe estar acompañado por un diálogo en profundidad con el Estado al más alto nivel.
- > Las reformas de las políticas de tierras son procesos de largo plazo, que reclaman un enfoque iterativo<sup>3</sup> y la búsqueda de consenso.
- > La colaboración de varias agencias de cooperación en los procesos puede ayudar a reunir garantías contra el riesgo de retiro de uno u otro de los donantes.
- > La investigación puede ser un poderoso instrumento para comprender los procesos nacionales de reforma de la política de tierras y acompañar el debate político.
- > Las reformas de las políticas de tierras no deben desembocar en ningún caso en la exclusión de grupos vulnerables (mujeres, pobres) del acceso y del control de la tierra, ni en la desposesión o la expulsión de minorías.

**Cuatro principios complementarios a los definidos por la Unión Europea podrían ser promovidos para las intervenciones en cooperación:**

- > Las intervenciones deben evitar privilegiar la “lógica de la oferta”, fundada en las concepciones y competencias de las agencias financiadoras, más que en las prioridades y demandas nacionales.
- > Deben actuar en apoyo de los procesos nacionales y acompañarlos por medio de acciones focalizadas en función del estado de avance del debate nacional sobre las reformas de la tierra, de la aceptabilidad de los proyectos por parte de los gobiernos y de las poblaciones involucradas.
- > Deben tener en cuenta la capacidad de las administraciones para asegurar la implementación y el seguimiento a largo plazo de los programas relativos a las políticas de tierras, e integrar acciones de fortalecimiento de capacidades.
- > Por último, deben evitar las transposiciones de modelos institucionales de gestión de la tierra y de instrumentos de administración de la tierra “llave en mano”, concebidos con referencia a situaciones nacionales diferentes de las del país.

La coordinación entre donantes permite aprovechar las complementariedades entre los dispositivos de cooperación y acceder a un apoyo coherente a los proyectos. Es una condición para evitar modos de actuar contradictorios que corren el riesgo de complicar el pilotaje de las reformas por parte de las instituciones nacionales.

Desde hace algunos años, la Cooperación francesa busca promover una coordinación de las agencias financiadoras en sus intervenciones en torno a la cuestión de la tierra, mediante apoyos en consecuencia con las prioridades y las demandas nacionales.

---

3. Un enfoque que permita una comprensión creciente del problema a través de aproximaciones sucesivas.  
(N. de la T.)

## **Las ventajas de Francia en su contribución a la definición e implementación de políticas de tierras: un capital de experiencias, una reflexión reconocida a escala internacional**

---

Comparada con las instituciones multilaterales y con ciertas instituciones de cooperación bilateral, la Cooperación francesa dispone de medios financieros limitados, pero cuenta asimismo con varias ventajas en los países que conoce mejor:

- > Puede apoyarse, más de lo que lo hace, en el capital que representa la historia de la cuestión de la tierra en Francia y en Europa. Una de las ventajas de Francia en el campo de la tenencia y uso de la tierra, y que ella comparte con muchos otros países europeos, es en efecto haber desarrollado históricamente una gestión de los derechos sobre la tierra mucho más pluralista que lo que parece indicar el Código Civil; haber experimentado un desarrollo económico basado en la preservación y la modernización de la producción campesina; haber desarrollado instituciones de regulación de la tenencia y uso de la tierra al servicio de las políticas de desarrollo (hábitat social, política de estructuras<sup>4</sup> en el medio rural).
- > Cuenta con una antigua experiencia de trabajo en varias regiones del mundo, en particular en África occidental, y con un capital de investigación y de competencia de expertos a través de sus institutos y centros de investigación y de formación, y sus gabinetes de estudios y consultoría. Dispone también de un dispositivo permanente de presencia en numerosos países.

Sin embargo, la Cooperación francesa no siempre ha aportado una contribución suficiente al debate internacional sobre la cuestión de la tierra y a veces ha privilegiado las intervenciones en un marco bilateral allí donde las acciones concertadas entre donantes serían indispensables.

**Desde hace un poco más de diez años, el Comité Técnico "Tenencia de la tierra y Desarrollo" ha contribuido a la reflexión francesa e internacional sobre las políticas de tierras, principalmente en el África rural.** La implicación de la Cooperación francesa, en coordinación con las cooperaciones alemana y británica, en el proceso de elaboración del *Policy Research Report* (PRR) del Banco Mundial, ha contribuido al reconocimiento de la cuestión de los derechos locales en el PRR. Francia ha desempeñado por otro lado un papel dinamizador, junto con la cooperación británica, para iniciar la elaboración de las Líneas Directrices de la Unión Europea. Por último, se han establecido continuas relaciones con el *Millennium Challenge Corporation*, en torno a intervenciones en Burkina Faso, en Benin y en Madagascar.

Asimismo, la experiencia francesa en materia de tenencia y uso del suelo urbano en los países en desarrollo ha estado largo tiempo circunscripta a intervenciones en el África subsahariana francófona. La misma se diversificó con su participación en las actividades de la *Alianza de Ciudades*.

Por otra parte, existen continuas relaciones de trabajo, en particular en el campo de la investigación, con el Programa ONU-Hábitat, sobre las cuestiones relativas a la seguridad

---

4. La expresión se refiere a una modalidad de gestión del uso de la tierra en el medio rural que consiste en la implementación de instituciones que apoyan y enmarcan una política de transferencia de la propiedad rural a los agricultores. (N. de la T.)

de tenencia y a las políticas del hábitat para la población de bajos ingresos. La investigación francesa está asociada asimismo a la reflexión del Banco Mundial sobre las políticas, la gestión y administración de la tierra. Establecidas durante largo tiempo a nivel individual, estas relaciones se han visto recientemente consolidadas en el plano institucional.

## **Gobernabilidad y seguridad de la tenencia de la tierra: propuestas para un posicionamiento de la Ayuda francesa en sus intervenciones en la materia**

---

Se puede identificar cierto número de líneas de fuerza en las acciones sostenidas por la Cooperación francesa, que definen un “enfoque francés”: reconocer la diversidad de situaciones y de normas en materia de ocupación, tenencia y uso de la tierra; llevar a cabo acciones adecuadas al contexto socioeconómico de los países; acompañar la maduración de las opciones políticas, sin ingerencia pero favoreciendo los enfoques inclusivos; trabajar en coordinación con las otras agencias financiadoras. Estas líneas de fuerza son pertinentes pero insuficientemente explícitas y efectivas.

Explicitarlas, sistematizarlas, inscribirlas mejor en el consenso que está emergiendo a nivel mundial, son así los ejes esenciales en torno a los cuales se podría construir una estrategia francesa en materia de cooperación sobre la cuestión de la tierra.

### **● Ejes de trabajo a desarrollar**

En consecuencia con las ventajas de Francia y sus acciones recientes sobre la cuestión de la tierra, y respetando los principios de la Declaración de París, el Libro Blanco propone como objetivo de la ayuda francesa en materia de tenencia de la tierra: promover una gobernabilidad democrática de la cuestión de la tierra y mecanismos tendientes a brindar seguridad a los actores en el acceso a la tierra, aportando un apoyo a los procesos nacionales de debate público, de elaboración y de implementación negociada de políticas inclusivas y eficientes de gestión de las tierras y de los recursos naturales renovables, en el medio rural y en el medio urbano.

Para ser eficaz, tal enfoque sacaría mejor provecho si en lugar de trabajar exclusivamente en el marco de mecanismos intergubernamentales, pudiera suministrar asimismo un apoyo a las organizaciones de la sociedad civil representativas y a las ONG francesas e internacionales involucradas en la implementación y el seguimiento de acciones en torno a la cuestión de la tierra en los países del Sur.

El Libro Blanco propone que, ateniéndose al respeto de los tres principios que son objeto de consenso internacional, y articulando su intervención con la de otros donantes, la Cooperación francesa:

**1 integre la cuestión de la tierra en los diagnósticos-país y en la elaboración de los documentos marco de cooperación con los países.** Es particularmente importante que sean tomadas en cuenta en forma sistemática y que sean objeto de tratamiento adecuado la cuestión de la tierra a nivel de los enfoques sectoriales (desarrollo rural, ordenamiento y urbanismo, descentralización, etc.), así como la dimensión política inherente a las políticas de tierras;

**2** defina en cada país sus intervenciones con respecto a la cuestión de la tierra en función de un análisis de las políticas en curso, de las reformas en preparación, de la madurez del debate sobre la cuestión de la tierra, y en función de los contextos y de las prioridades para:

- > fortalecer el acceso a la información y favorecer los intercambios de experiencias para la elaboración de políticas de tierras, poniendo el acento en los decisores, las organizaciones campesinas y de habitantes, la sociedad civil y los agentes técnicos ("policy briefs", talleres regionales de reflexión y de intercambio de experiencias, etc.);
- > fortalecer las capacidades de los actores públicos, gobiernos locales y asociaciones, y en particular las de las organizaciones campesinas y de las organizaciones de habitantes en la elaboración de sus diagnósticos y propuestas, en su capacidad de intervenir en el debate público y de participar en la gestión de la tierra;
- > aportar apoyo y competencia operativos en la implementación de las políticas de tierras, y contribuir a la transmisión de experiencia, en particular en materia de gobernabilidad de la tenencia de la tierra;
- > fortalecer las capacidades nacionales de investigación y diagnóstico, de carácter público e independiente;
- > aportar un apoyo a la experimentación de enfoques innovativos para la gobernabilidad y la seguridad de la tenencia de la tierra, impulsados por el Estado o por organizaciones de la sociedad civil;
- > mejorar la articulación entre apoyo institucional y proyectos experimentales en el acompañamiento de los procesos de reforma de las políticas de tierras cuando éstas son objeto de consenso;
- > mejorar la articulación entre investigación y competencia de expertos en la contribución al debate sobre la definición e implementación de políticas de tierras, y contribuir a desarrollar las sinergias necesarias entre investigación y práctica, indispensables en los diagnósticos iniciales y en la concepción de los proyectos;
- > contribuir a una descompartimentación entre los enfoques jurídicos, urbanísticos y socioeconómicos, y el de los técnicos de la información sobre la tierra (operadores especializados en los sistemas catastrales y la puesta en práctica de sistemas de información de bienes raíces);
- > evaluar el impacto socioeconómico y político de las reformas propuestas. Esto implica, por una parte, especificar sobre qué bases son definidos y establecidos los principios de evaluación y, por otra parte, proponer indicadores susceptibles de evaluar el impacto de las reformas. Se trata de desarrollar una cultura de la evaluación y de la puesta en debate público ex ante y ex post de los impactos de las políticas.

**3** suscite y sostenga, en pos del mismo objetivo, a escala regional e internacional, oportunidades de intercambio de experiencias, de fortalecimiento de capacidades y de debate público, complementarios de los procesos en curso en cada país.

Esto supone un trabajo de larga duración, inscripto en las dinámicas sociales y políticas de los países involucrados, acompañando a la vez al Estado y a la sociedad civil, en procesos de largo plazo, de fortalecimiento de las capacidades de negociación de políticas de tierras y de implementación de una gobernabilidad de la tenencia de la tierra.

## ● **Propuesta de creación de un grupo informal de intercambio a nivel de la Unión Europea**

Su rol sería el de establecer y mantener vínculos regulares con las instituciones que intervienen en las políticas de tierra a nivel internacional. El grupo tendría una función de observación, seguimiento y reflexión sobre las políticas estratégicas de intervención en la materia.

Su objetivo sería armonizar y coordinar la intervención de las agencias financiadoras, por una parte a nivel europeo (apoyo a las iniciativas que apuntan a mejorar la coordinación de las intervenciones de los diferentes donantes) y, por otra parte, con las instituciones y agencias de cooperación y las instituciones financieras internacionales que intervienen a nivel regional y global.

El mismo permitiría encarar con otras agencias financiadoras una reflexión sobre los límites encontrados en las intervenciones en materia de tenencia de la tierra y proponer respuestas apropiadas.

Fortalecería la contribución francesa a los debates internacionales y contribuiría más eficazmente y en forma más duradera a la reflexión y a las acciones llevadas a cabo por las instituciones internacionales. Una presencia más activa ante las instituciones multilaterales sería necesaria, paralelamente a una reactivación de la reflexión europea tendiente a poner en práctica las recomendaciones de las Líneas Directrices de la Unión Europea sobre la cuestión de la tierra.

## ● **Dos condiciones**

La contribución francesa a la reflexión y a las acciones sobre la cuestión de la tierra es más bien la resultante de un conjunto de personas que ocupan diversas posiciones institucionales, que la de una verdadera red con base institucional duradera. Tal objetivo requiere un fortalecimiento cuantitativo del *pool* francés de competencias en materia de tenencia de la tierra.

Una coordinación más eficaz entre actores franceses, la descompartimentación entre investigación y acción, una mejor articulación entre operaciones de terreno y reflexión estratégica, una mayor implicación en los debates internacionales, justifican la continuidad de la existencia del Comité Técnico "Tenencia de la tierra y Desarrollo", sobre una base plurianual.

Traducido del francés por Susana Peñalva

Diagramación y diseño de tapa: Hélène Gay

Impreso por Imprimerie Chirat, febrero de 2008



# Gobernabilidad de la tenencia de la tierra: garantizar los derechos en los países del Sur

Libro Blanco de los actores franceses de la Cooperación

La cuestión de la tierra entraña una relación social. Remite a las relaciones que se establecen entre los hombres a propósito del acceso a la tierra y los recursos naturales de los que ella es portadora. Constituye pues un asunto económico, social y político mayor. Porque ellas definen los derechos sobre la tierra, la forma de gestionarla y las reglas de distribución de las tierras entre los actores, las políticas de tierras tienen un rol central en las estrategias de desarrollo.

Las opciones a efectuar en materia de política de tierras son objeto de numerosos debates: ¿Hay que favorecer el mercado de tierras? ¿Cómo considerar los derechos locales? ¿Cómo conjugar crecimiento económico, equidad y protección del medio ambiente?

Para hacer frente a los desafíos sin precedentes a los cuales se ven confrontados, los países el Sur tienen necesidad de implementar una gobernabilidad de la tenencia de la tierra. Esta debe tener en cuenta la diversidad de situaciones sociales, políticas e institucionales propias de cada uno de ellos. El objetivo es promover dispositivos tendientes a garantizar la seguridad

de tenencia de la tierra, basados en el reconocimiento de la diversidad de derechos y fuentes de legitimidad, al servicio de un desarrollo económico equitativo y sostenible. Tal objetivo implica a menudo una redefinición del rol de los poderes públicos a fin de regular la competencia a la que se libran los diferentes actores para acceder a la tierra.

En consecuencia con la Declaración de París y respetando la historia de cada país, la cooperación internacional tiene el deber de aportar su apoyo a las políticas de tierras cuya definición es —o ha sido— objeto de un debate y de un proceso de negociación a nivel nacional, incluyendo a los diferentes actores, públicos, privados y asociativos, involucrados. Este apoyo debe contribuir a promover una gobernabilidad democrática y equitativa de la cuestión de la tierra.

Tales son los mensajes que los actores franceses de la cooperación sobre la cuestión de la tierra, reunidos en torno al Comité Técnico “Tenencia de la tierra y Desarrollo”, proponen como estrategia a la Cooperación francesa, en un Libro Blanco del cual este texto constituye una síntesis.

*Reuniendo a un conjunto de expertos, investigadores y responsables de la Cooperación francesa, el Comité Técnico “Tenencia de la tierra y Desarrollo” es un grupo de reflexión informal que aporta, desde 1996, un apoyo a la Cooperación francesa en términos de estrategia y de supervisión de acciones sobre la cuestión de la tierra, en red con numerosos actores franceses e internacionales. El Comité Técnico “Tenencia de la tierra y Desarrollo” tuvo la iniciativa de la creación del sitio [www.foncier-développement.org](http://www.foncier-développement.org). El Libro Blanco fue elaborado bajo los auspicios del Comité Técnico en diálogo con numerosos actores, en el Sur y en el Norte.*



Direction générale  
de la Coopération internationale  
et du Développement

DgciD