

Comentarios al documento “Lineamientos de la UE para la política de tierras”

JEAN-ROCH LEBEAU
Consultor en Administración de Tierra
UTJ/Catastro Nacional de Guatemala

Estimados señores de la coalición Internacional para el acceso a la tierra,

Agradeciendo la oportunidad de participar en la revisión del documento de lineamientos de política de tierras de la UE, me permito hacer, desde mi modesta experiencia en este campo, los siguientes comentarios:

1. Creo que de un punto de vista global el documento cumple con su objetivo, el de proveer información general sobre el tema de la política de tierra para los estados miembros de la unión para el diseño de programas de intervención en la temática. Dado el carácter sumamente difícil del ejercicio (enfoque general versus particularidades locales, poca sistematización de experiencias en el tema, trampas ideológicas, complejidad y multidisciplinariedad de la temática), vale la pena mencionar el carácter a la vez **consensual e innovador** en los planteamientos realizados.
2. El hecho de que el documento sea presentado en varios idiomas constituye una gran ventaja y un esfuerzo interesante, sin embargo, como se ha mencionado en algunos comentarios publicados, existen confusiones en algunos términos (reforma agraria vs reforma de la tenencia de la tierras, política agraria vs política de tierra, administración de tierra). Conciente de los problemas de vocabulario, la FAO publicó esos últimos años un **Tesauro plurilingüe de Tierras**, que vale la pena consultar para homogeneizar los conceptos.
3. El documento insiste, a mi juicio, muy poco en la necesidad de involucrar a las **universidades** en los programas de políticas de tierras. (y en general, esta bien pobre lo relacionado con la formación de recursos humanos, tanto de las organizaciones de la sociedad civil, del estado o del sector privado). Dado el carácter complejo del tema de la tierra, considerando su esencia multidisciplinaria, que lo ubica a la frontera de las carreras “tradicionales” (ciencias jurídicas, ciencias sociales, ingeniería civil, ingeniería agrícola, arquitectura), siendo difícil los trabajos en equipo en los países en vía de desarrollo, tomando en cuenta los cambios tecnológicos de los últimos diez años en los sistemas de información sobre tierras, contar con expertos capaces de manejar el tema de la tierra es sumamente difícil. Existe una verdadera ausencia de profesionales expertos de la administración de tierras en los países en vía de desarrollo que se traduce por el diseño de políticas públicas erráticas, sectoriales,

copiadas y pocas originales (el mundo de las consultorías). También por la “importación” de consultores internacionales muy onerosos. Los donantes deberían incorporar de manera sistemática en sus proyectos de tierra componentes de capacitación universitaria, incluyendo creación de capacidad local para propiciar reflexiones, análisis e investigaciones. Esta ausencia de expertos se acompaña de un gran desconocimiento en general de la población de prácticas exitosas en la gestión de la tierra, de experiencias documentadas, de mecanismos que fracasaron, de herramientas novedosas, de referencias extranjeras, de alguna forma, el “alfabeto de la administración de tierras”, que permiten plantear soluciones originales adaptando al contexto local.

De manera más específica, haciendo referencia a los párrafos del documento, tengo las siguientes reflexiones.

1.4 Si hablamos en términos generales de política de tierra, se debe profundizar en la parte de política de tierras en ámbito urbano. Abordar los aspectos de barrios informales, plusvalía, gestión y planificación urbana, servicios básicos, sistemas de información territorial, y sus relaciones con la política de tierra. De lo contrario, nos podemos ubicar en el planteamiento de política agraria (y no de tierra)

3.2.4 Hay que tener cuidado en la manera de asegurar los derechos colectivos. Salidas jurídicas inadaptadas (tipo copropiedad, por ejemplo), pueden resultar muy dañina a largo plazo para las comunidades indígenas.

3.4.2 o mecanismos locales/consuetudinarios de resolución de conflictos

3.9 En ese sentido, creo que es importante terminar con el concepto del derecho de propiedad individual absoluto, desafortunadamente demasiado utilizado en algunos países del mundo para justificar un liberalismo salvaje y conductas obstaculizando el bien común, en las políticas de tierras. Particularmente fuerte en los países que a la vez han importado el código civil napoleónico y con una fuerte historia colonial de titulación (o construcción de la propiedad desde arriba), sin dejar existir mecanismos de consolidación de derechos existentes (Ver Documento Michel Merlet).

4. Una reforma agraria supone también cambios en las Relaciones laborales

5.2 Una de las intervenciones más importante en los últimos años concierne el establecimiento de sistemas de administración de tierras, particularmente sistemas registro-catastro, apuntando en primer lugar a la seguridad jurídica de la propiedad, en un marco de catastro multifinilar. En ese marco, vale la pena referirse a los nuevos paradigmas de la Federación Internacional de Geometras, quien en su documento Catastro 2014, presenta una conceptualización del catastro basado ya no en la parcela, sino en objetos territoriales legales (o sea, porción de tierra sobre la cual se ejerce un tipo de derecho o restricciones). La tecnología informática permite la gestión de esta información compleja.

5.3.2 Mencionar en este párrafo el papel que pueden jugar también los Gobiernos locales. En Suecia por ejemplo, los municipios tienen un papel clave en el mantenimiento de la información sobre tierra. El tema de la actualización (o mantenimiento) del catastro constituye verdaderamente un gran reto en la política de tierra. Soluciones mixtas pueden ser probadas (agrimensores privados, concesiones de servicios de catastro, privatizaciones, administración pública). Sin embargo, la definición del papel del estado en la prueba de la propiedad constituye un aspecto clave.

5.4.2 Desafortunadamente, los proyectos de administración de tierras se ubican, en la mayoría de los casos, en planos sumamente técnicos, encerrados en procesos masivos de producción de información, que deja poco lugar a elementos de reflexión y análisis sobre los alcances e impactos de dichos procesos, incluso, sobre la forma de organización. La búsqueda de la seguridad jurídica mediante la puesta en marcha de un sistema de información sobre tierras con precisión centimétrica conlleva un costo altísimo para los países. En muchos casos, se sabe hacer catastro, pero no pensar en que tipo de catastro es necesario para el país.

5.4.4 Las tecnologías de información y comunicación pueden apoyar las reformas a sistemas de administración de tierras muy burocratizados.

5.7.5 De todas las leyes, las leyes de tierras son las que menos se cumplen, según Olivier Delahaye, Venezuela.

Bibliografía a agregar.

Un droit inviolable et sacré, la propriété, Association des Etudes Foncières

Politiques foncières et réformes agraires, Michel Merlet, IRAM-APM

Tesaurus plurilingue de Tierras, FAO SDAA