

FAO ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA

8

ISSN 1020-5063

El acceso a la tierra rural y la administración de tierras después de conflictos violentos



FAO ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA

8

**El acceso a la tierra
rural y la administración
de tierras después
de conflictos violentos**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Roma, 2005

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-305343-7

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2005

FAO estudios sobre tenencia de la tierra

Los estudios sobre tenencia de la tierra de la FAO son publicaciones concisas sobre el tema, a menudo complejo y polémico, de la tenencia de la tierra especialmente en relación con la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza y el desarrollo rural. Los Estudios no pretenden ser exhaustivos sino reflejar las «buenas prácticas» identificadas por la FAO y muchos de sus colaboradores internacionales en relación con determinados aspectos particulares de la tenencia de la tierra y de su administración. En estos estudios se consideran los diversos aspectos de los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra y a otros recursos naturales y conseguir una mayor seguridad de la tenencia. Se analiza el papel de la tenencia de tierras en relación con el desarrollo rural, el género y el acceso a la tierra, el acceso mejorado a la tierra mediante acuerdos de arrendamiento, los sistemas fiscales aplicados a la propiedad rural, la concentración parcelaria y el acceso a la tierra y su administración después de conflictos violentos.

Puede obtenerse más información acerca de los Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra, así como sobre la labor de la FAO en ese terreno, en las siguientes direcciones:

http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_es.htm

http://www.fao.org/sd/IN1_es.htm

Agradecimientos

Orientaciones preparadas por David Palmer, Nigel Thomson, Paul De Wit, Jonathan Lindsay, Mika-Petteri Törhönen, Pamela Pozarny y Paul Mathieu.

Panel de examen: Bengt Andersson, Clarissa Augustinus, Francisco Barquero, Florence Egal, Vladimir Evtimov, Annie Kairaba-Kyambadde y Jon Unruh.

Índice

Prefacio	vii
1. INTRODUCCIÓN	1
2. SITUACIONES POSTERIORES A CONFLICTOS	5
Los conflictos violentos y sus causas	5
El comienzo y el final del período posterior al conflicto	7
Características del entorno después del conflicto	11
El desplazamiento y regreso de refugiados y personas desplazadas	18
3. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN SITUACIONES POSTERIORES A CONFLICTOS	21
La tenencia de la tierra y su administración	21
El acceso a la tierra en situaciones posteriores a conflictos	27
La administración de tierras en situaciones posteriores a conflictos	30
Tierras consuetudinarias	34
La importancia de tener en cuenta la tenencia de la tierra en situaciones posteriores a conflictos	36
4. ASISTENCIA EN LAS MISIONES DE EVALUACIÓN	39
5. ASISTENCIA EN LAS ACTIVIDADES DE URGENCIA	43
Reconocimiento de los problemas relativos a la tenencia de la tierra	44
El sistema de tenencia de la tierra	46
Adjudicación de derechos sobre las tierras	48
Necesidad de tierras	50
Disponibilidad de tierras	51
Marco operacional	52
Marco de políticas	54
Marco jurídico	55
Coordinación entre organismos	57

Comunicación	58
Identificación de prioridades	58
Diseño y ejecución de medidas a corto plazo	59
6. ASISTENCIA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS	63
La restitución	67
El reasentamiento	70
Establecimiento de un sistema operacional	71
Coordinación y comunicación	75
7. ASISTENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS	77
8. OBSERVACIONES FINALES	81

Prefacio

El presente volumen forma parte de la colección Estudios sobre tenencia de la tierra, preparada por el Servicio de Tenencia de la Tierra de la Dirección de Desarrollo Rural de la FAO. Los mecanismos de tenencia de la tierra son fundamentales para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible. El acceso equitativo y seguro a la tierra, en particular en el caso de la población rural pobre, es un factor crucial para reducir la pobreza y el hambre, aumentar la productividad y el crecimiento agrícolas y mejorar las condiciones rurales. Se necesitan instituciones eficaces en la esfera de la tenencia de la tierra para determinar quién tiene derecho a utilizar, qué recursos naturales, para qué fines, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

Los conflictos violentos provocan, por regla general, cambios importantes en la tenencia de la tierra y su administración. Un conflicto generalizado de varios años de duración puede dar lugar a sucesivas oleadas de desplazamiento de población. Las personas pueden perder sus tierras al haber sido desalojadas forzosamente, o puede que las abandonen por miedo a la violencia. Los desplazados se ven obligados a buscar tierras en las que asentarse, bien dentro del país como personas desplazadas internamente o bien fuera de éste en calidad de refugiados. A su vez, las personas que vivían en zonas más seguras pueden haber perdido el acceso a sus tierras con la llegada de personas desplazadas.

Al término de un conflicto, muchas personas regresan a sus hogares únicamente para descubrir que otras ocupan sus propiedades. En algunos casos, puede que estos ocupantes no tengan una titularidad válida. En muchos otros, las oleadas de desplazamientos dan lugar a que varias personas reclamen de forma legítima la misma parcela de tierra. Muchas personas

no podrán regresar a sus antiguos hogares y tendrán que asentarse en otra parte.

Resulta particularmente difícil facilitar acceso seguro a la tierra en situaciones posteriores a conflictos violentos. Una amplia gama de personas y organizaciones requieren acceso a la tierra para fines diversos. En algunos casos, se requiere un acceso temporal; en otros, se necesitan arreglos más permanentes. La escasa capacidad de las instituciones de gobierno a nivel local y central entorpece a menudo la resolución de las reclamaciones sobre la tierra, y hace difícil proporcionar acceso a ella. En muchos casos deben elaborarse y ejecutarse nuevos procedimientos para la gestión de los programas de reasentamiento y restitución de las tierras. Se hace necesario sustituir la infraestructura principal, así como recuperar o volver a crear registros de tierras y restablecer las competencias técnicas y de gestión.

Este volumen puede ser de utilidad a los especialistas en tenencia y administración de tierras que participan en el restablecimiento de la tenencia de la tierra y su administración en países donde ha habido conflictos violentos. Esta publicación, como las demás de la serie, no pretende ser exhaustiva sino reflejar más bien lo que, en opinión de la FAO y sus numerosos colaboradores, podría calificarse como un conjunto de «buenas prácticas». La Dirección de Desarrollo Rural de la FAO confía en poder seguir colaborando con su público en el sentido más amplio.

Parviz Koohafkan

Director

Dirección de Desarrollo Rural

1. Introducción

- 1.1 El acceso seguro a la tierra es un factor crucial para erradicar el hambre y la pobreza. Con frecuencia proporcionarlo no resulta fácil, siendo particularmente complicado en situaciones posteriores a conflictos violentos. Dar con la solución correcta puede llevar directamente a la cuestión de lograr una paz sostenible. La atención de las necesidades humanitarias de urgencia después de un conflicto supone encontrar lugares en los que la población pueda vivir a corto plazo en condiciones que le ofrezcan seguridad y que no amenacen los derechos sobre la tierra de los demás. Crear una estabilidad económica y social a más largo plazo exige dar con soluciones más permanentes respecto a dónde las personas pueden vivir y trabajar. Sin embargo, con demasiada frecuencia las iniciativas de recuperación y reconstrucción se proyectan sin tener en consideración la necesidad de resolver los problemas relativos a la tenencia de la tierra.
- 1.2 Los conflictos violentos surgen por muchos motivos. Algunos de estos conflictos tienen su origen en disputas sobre el acceso a la tierra. En muchos otros casos, la tenencia de la tierra no es una causa fundamental de la violencia, aunque las disputas por la tierra pueden reforzar las tensiones. Independientemente del origen de un conflicto, la violencia generalizada durante varios años ocasiona el desplazamiento masivo de gran parte de la población. Las personas se quedan sin tierras. Entre los grupos vulnerables figuran casi invariablemente mujeres y niños, pero también pueden incluirse en ellos minorías étnicas o políticas. Al término de un conflicto, las personas que fueron desplazadas requieren acceso a la tierra. Muchas personas intentan recuperar sus propias tierras. Como consecuencia de las sucesivas oleadas de desplazamientos, tal vez se encuentren ante otras demandas legítimas sobre la misma tierra. Es probable que muchas otras personas no estén en condiciones de recuperar sus tierras y tengan que asentarse en otro lugar.
- 1.3 Los efectos de los conflictos violentos en un país suelen ser generalizados, pero pueden resultar especialmente graves en las zonas rurales. En muchas ocasiones, los conflictos se producen en países pobres, donde la mayor parte de la población es rural: los países pobres se caracterizan por un nivel

relativamente bajo de urbanización y un porcentaje relativamente alto de mano de obra que trabaja en la agricultura. Así pues, los conflictos generalizados en países pobres pueden causar el desplazamiento de un gran número de personas en las zonas rurales. Después del conflicto, la falta de carreteras y otra infraestructura rural, así como la dificultad para trabajar en las zonas rurales, pueden reducir la atención prestada a los problemas de estas zonas.

- 1.4 Recuperarse de un conflicto violento resulta enormemente difícil. Debe abordarse la dispersión masiva de la población fuera de sus tierras, los casos de muerte y lesiones generalizados entre la población, la destrucción de infraestructura fundamental, el colapso del sistema jurídico, la pérdida de registros y personal especializado, la desconfianza general, y continuo el miedo y la amenaza de violencia. Puesto que la mayoría de países que salen de un conflicto ya eran pobres antes de caer en la violencia, su capacidad para abordar los problemas del acceso a la tierra y de su administración es limitada.
- 1.5 Una parte importante de la labor de la FAO en materia de tenencia de la tierra es ayudar a los países a facilitar acceso a la tierra y restablecer sistemas de administración de tierras después de los conflictos. La Organización cuenta con un largo historial de trabajo en este ámbito, siendo una de sus primeras actividades la resolución de los problemas relativos a la tenencia de la tierra en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Para preparar esta guía se han utilizado experiencias más recientes de la Organización y sus asociados. El objetivo de esta publicación es ofrecer asesoramiento práctico a los especialistas en tenencia y administración de la tierra que trabajan con la FAO para volver a crear sistemas de tenencia y administración de las tierras en los países después de los conflictos. Tiene también como finalidad ayudar a las personas que elaboran proyectos de emergencia, recuperación y reconstrucción, identificando cuestiones relativas a la tenencia de la tierra que podrían tenerse en consideración a la hora de diseñar los proyectos.
- 1.6 La guía se concentra en los aspectos que, por lo general, se observan en las zonas rurales después de conflictos. No obstante, reconoce que la administración de tierras debiera ejecutarse de una forma holística que aborde los vínculos entre los medios rural y urbano, y señala otras cuestiones, tales

como la necesidad de facilitar cobijo y vivienda. Probablemente muchas de las nuevas políticas, leyes y estructuras administrativas que se van a implantar al término del conflicto se aplicarán tanto al entorno urbano como rural.

- 1.7 Cada situación de conflicto será distinta, pero suele haber muchas características comunes. En esta guía se examinan principalmente estos aspectos comunes. La guía sólo puede facilitar una orientación general, debiendo evaluarse y aplicarse su contenido de la manera que resulte oportuna para cada situación. Algunas circunstancias, y las actuaciones sugeridas al respecto, podrían no ser en absoluto de aplicación en un determinado contexto.
- 1.8 Para los fines de esta guía, se considera que el período posterior al conflicto comienza una vez finalizadas las hostilidades principales hasta el punto de que se pueda proporcionar ayuda internacional para actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción. Si bien existe un grado razonable de seguridad, el entorno no es necesariamente seguro y los conflictos pueden volver a surgir.
- 1.9 En el capítulo 2 de esta guía, se presenta una reseña de las condiciones generales, como la muerte y la violencia, el hambre y la inanición, y la destrucción de cosechas, hogares, infraestructura e instalaciones gubernamentales. Este capítulo está dirigido, en gran medida, a especialistas en la tenencia y administración de tierras con poca experiencia en conflictos violentos, y pretende informarles de las condiciones en las que podrían trabajar.
- 1.10 En el capítulo 3 se analizan las condiciones específicas del acceso a la tierra y de la administración de ésta que existen normalmente después de un conflicto. La información sobre la tenencia y administración de la tierra está dirigida a los responsables de formular proyectos de emergencia que puedan tener poca experiencia en materia de tenencia de la tierra. En el capítulo se ofrece a los encargados del diseño de proyectos y a los especialistas en la tenencia y administración de tierras una descripción de las características que presentan comúnmente las situaciones posteriores a conflictos. Asimismo se pone de manifiesto la importancia de abordar los problemas relativos a la tenencia de la tierra después de conflictos.

- 1.11 Una vez que las hostilidades llegan a su fin, los organismos internacionales pueden llevar a cabo las primeras misiones para evaluar la situación. Los especialistas en tenencia y administración de la tierra deberían tomar parte en estas misiones iniciales de evaluación para detectar y analizar problemas relativos al acceso y administración de las tierras y determinar las medidas posibles. En el capítulo 4 se exponen las cuestiones que deberían tratarse en estas misiones.
- 1.12 Después de las misiones de evaluación preliminares, es muy probable que las primeras intervenciones se centren en prestar servicios de carácter urgente y humanitario. En el capítulo 5 se señalan las cuestiones básicas relativas a la tenencia y administración de la tierra que tal vez sea necesario abordar durante esta etapa. Este trabajo debería constituir la base para la determinación de prioridades, así como para la formulación de medidas a corto plazo que puedan ejecutarse con relativa rapidez.
- 1.13 Una vez concluidas las actividades de emergencia existe la oportunidad de planificar la desarrollo de las políticas. Esto puede incluir el tratamiento del acceso a las tierras y su administración dentro de un marco político amplio y no a través de diversas iniciativas políticas aisladas. Es probable que comprenda una serie de decisiones políticas más minuciosas como, por ejemplo, qué tipos de reclamaciones sobre las tierras se van a atender, quién tendrá derecho a presentar reclamaciones y qué procedimientos se van a emplear. En el capítulo 6 se describen cuestiones fundamentales que deberían abordarse en relación con la restitución, el reasentamiento y el establecimiento de un sistema operacional de administración de tierras.
- 1.14 La consolidación de los esfuerzos de paz permite la ejecución de políticas agrarias, tanto generales como exhaustivas. En el capítulo 7 se exponen los principales interrogantes que podrían plantearse, sobre todo en el seguimiento y evaluación de los efectos de estas políticas. Por último, en el capítulo 8 se resumen las funciones que pueden desempeñar los administradores de tierras como asesores a lo largo del proceso.

2. Situaciones posteriores a conflictos

- 2.1 En esta guía se abordan los principales conflictos de violencia sostenida que ocasionan la muerte y lesiones a gran parte de la población, así como el desplazamiento masivo de personas de sus tierras. Estos conflictos pueden asimismo provocar la destrucción considerable de infraestructura y el desmoronamiento de las instituciones gubernamentales. Los efectos son graves, en parte debido a que los conflictos pueden prolongarse muchos años.
- 2.2 Este capítulo se dirige a los especialistas en la tenencia y administración de la tierra a los que se podría solicitar que colaboren en proyectos, pero que tienen poca experiencia directa en conflictos violentos. Se expone la naturaleza de estos conflictos y se describen las características habituales de una situación posterior a un conflicto, así como los efectos que la violencia prolongada y los desplazamientos de gran alcance pueden tener en una sociedad.

LOS CONFLICTOS VIOLENTOS Y SUS CAUSAS

- 2.3 La mayoría de los conflictos violentos afectan a países pobres, pero la relación entre pobreza y violencia no es directa. Por lo general, las causas de los conflictos violentos son complejas. Algunos conflictos están vinculados a la competencia por las tierras y otros recursos naturales. El crecimiento de la población sin un aumento de la productividad, o las nuevas oportunidades de obtener ingresos de actividades no agrícolas, suelen dar lugar a un incremento de la presión sobre los recursos naturales. El consiguiente deterioro ambiental puede provocar una competencia aún mayor por los recursos naturales restantes. Como el acceso a la tierra está relacionado muchas veces con la identidad social, los derechos de las personas sobre la tierra pueden ser utilizados para la explotación política de las tensiones. En los casos en que la propiedad de la tierra se concentra en manos de una minoría, ya sea en función de la clase social o de la pertenencia a un grupo étnico, las demandas de reforma agraria pueden conducir a un enfrentamiento violento. Los problemas relativos a la tenencia de la tierra son fundamentalmente de carácter

político y las relaciones de tenencia están insertas en las relaciones de clases o étnicas, al mismo tiempo que se ven afectadas por ellas. Los problemas de tenencia de la tierra pueden tener connotaciones políticas y las cuestiones políticas pueden tener resonancias étnicas.

- 2.4 Otros conflictos violentos se originan sin que la escasez de tierras y otros recursos naturales sea una causa fundamental, aunque las controversias por la tierra pueden llegar a mezclarse con otros problemas y las diferentes partes en el conflicto pueden intentar obtener el control sobre recursos naturales como el petróleo, los diamantes o la madera con objeto de financiar sus actividades. Un factor general de muchos conflictos es la discriminación social, económica y política de grupos de la sociedad, bien sean minorías o una mayoría de la población. Con frecuencia esta discriminación puede tener consecuencias en la tenencia de la tierra, por ejemplo a través de la «depuración étnica» en determinadas zonas. Una mala gobernancia es otro factor común. El cuestionamiento de la legitimidad del Estado puede proceder de movimientos que buscan la independencia o grupos que desean derrocar el gobierno. Las quejas pueden verse alimentadas por prácticas arbitrarias o situaciones de favoritismo, corrupción y extorsión. Asimismo, factores externos como la inestabilidad de un país vecino pueden exacerbar el conflicto.
- 2.5 Las quejas, aun siendo sostenidas por gran parte de la sociedad, rara vez provocan violencia sin la movilización de dirigentes. Las divisiones, por ejemplo la pertenencia a distintos grupos étnicos o religiones, no suelen originar violencia por sí solas. Sin embargo, estas divisiones pueden ser aprovechadas por líderes con ideologías de lucha contra la pobreza y las injusticias políticas, o bien inspirados por la codicia y la posibilidad de obtener riqueza del conflicto. Estas divisiones pueden llegar a implicar a las tierras en casos en que los grupos sociales están vinculados a zonas específicas que constituyen, por ejemplo, sus territorios étnicos o de origen.
- 2.6 Muchas veces la causa inmediata del conflicto es que los dirigentes no están dispuestos a negociar una resolución pacífica. Las causas reales pueden ser mucho más difíciles de diagnosticar: cada conflicto suele deberse

a una combinación de factores y puede resultar complicado o imposible evaluar su importancia relativa. Una determinada combinación de factores puede conducir a la violencia en una sociedad, y no así en otra. Una situación que ha sido estable durante años puede volverse violenta debido a una combinación de factores como intervenciones externas, variaciones del clima, cambios de dirigentes locales y el incremento de las desigualdades económicas. Otras transformaciones como el aumento de la población y la migración y el suministro de infraestructura y servicios sociales, como por ejemplo la educación, pueden modificar el consenso social. La acumulación de fuentes de tensión originadas por estos cambios puede producir una acentuación del conflicto entre quienes se benefician de los cambios y quienes salen perdiendo con ellos.

- 2.7 A medida que un conflicto se intensifica, la capacidad de los dirigentes para controlarlo puede verse superada. La violencia puede consolidar las divisiones en la sociedad, afianzando los intereses y endureciendo las posiciones de los distintos grupos. Debido a la naturaleza espacial del conflicto violento y la tenencia de la tierra, puede resultar difícil separar a ambos en función de la causa y conducta de un conflicto. Es probable que la violencia no cese con la resolución de una queja original, pudiendo en cambio continuar en torno a nuevas posiciones.

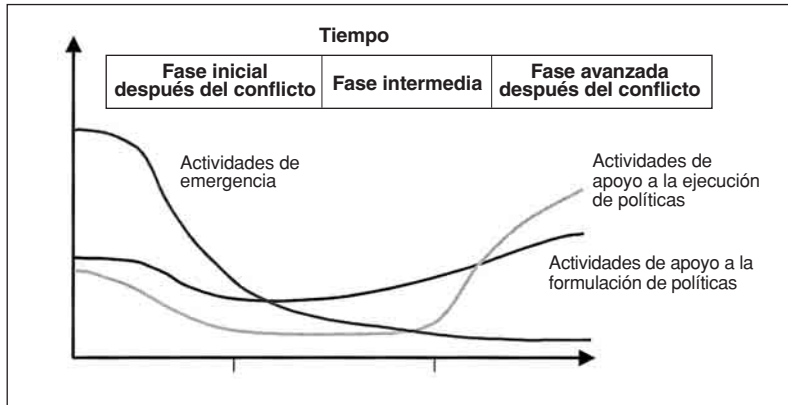
EL COMIENZO Y EL FINAL DEL PERÍODO POSTERIOR AL CONFLICTO

- 2.8 Para los fines de esta guía, el período posterior al conflicto comienza una vez finalizadas las mayores hostilidades hasta el punto de que puede dar comienzo la ayuda internacional. Existe un grado de seguridad razonable, pero la situación no es necesariamente segura. La transición de la violencia intensa a la recuperación pacífica no implica un camino rígidamente trazado, y tampoco ocurre en todo el país al mismo tiempo. La firma de un acuerdo de paz puede entrañar el final de un conflicto, pero la hostilidad y el rencor pueden continuar durante meses o años en niveles de intensidad variables. Es incluso posible que las tensiones sociales aumenten durante el período posterior al conflicto. El regreso de las personas desplazadas puede brindar oportunidades de búsqueda de venganza y liquidar antiguos resentimientos,

y puede ocurrir que las personas desplazadas por la violencia regresen y descubran que otros se han apoderado de sus propiedades.

- 2.9 El período posterior al conflicto se considera finalizado en el momento en que existen marcos jurídicos básicos e instituciones de administración de tierras y se dispone en el país de una capacidad razonable de la elaboración de políticas. Sin embargo, el final de un período posterior a un conflicto puede ser tan difícil de definir como su comienzo y rara vez hay un límite claramente definido. El proceso de «consolidación de la paz» puede prolongarse durante un período de tiempo mucho más largo.
- 2.10 La naturaleza de las actividades en el período posterior al conflicto variará según la medida en que se realicen progresos. Las actividades se pueden caracterizar por concentrarse en el alivio de emergencia, así como en el desarrollo y ejecución de políticas. Esta clasificación por categorías se muestra en la Figura 1 y se describe en mayor detalle en los párrafos siguientes. En la práctica, estos grupos de actividades no se suceden en un proceso rígidamente trazado, sino que es probable que se solapen. En algunas zonas de un país podrían ser necesarias actividades de emergencia, como por ejemplo medidas de pacificación, mientras que en otras zonas podría existir ya un cierto grado de paz. En consecuencia, las actividades relativas al desarrollo de políticas podrían iniciarse de forma dispar en el país. Asimismo, las instituciones podrían establecerse por ley antes de contar con los recursos y medios necesarios para ejecutar los proyectos. Mientras no pueda haber una progresión continuada hacia la normalidad, tal y como se indica en la Figura 1, la capacidad para formular y ejecutar políticas dependerá de la medida en que pueda mantenerse la paz. Cuanto más afianzada esté la paz, más probabilidades habrá de formular y ejecutar políticas.
- 2.11 Las **actividades de emergencia** se concentran en establecer una gobernanza básica y prestar servicios humanitarios. Suelen iniciarse inmediatamente después del conflicto y antes de comenzar la movilización total de los recursos de ayuda. Durante este período existe una gobernanza y un ordenamiento jurídico operacionales escasos o nulos, así por una destrucción

FIGURA 1



de infraestructuras en gran escala. La seguridad alimentaria es poca. La posibilidad de que se produzcan enfermedades epidémicas y la explotación de la población, sobre todo de los grupos vulnerables como mujeres y niños, ancianos, enfermos y heridos y minorías étnicas, suele ser elevada. Este período puede o no entrañar operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, como el desarme y la desmovilización de antiguos combatientes. La incertidumbre sobre la vuelta a la paz o los problemas en torno a las minas y explosivos no detonados pueden impedir que la población regrese a sus hogares y lugares de trabajo. Los especialistas en tenencia y administración de tierras deberían intervenir en la determinación de prioridades para las políticas agrarias. Asimismo, deberían identificar medidas a corto plazo que puedan ejecutarse con relativa prontitud.

2.12 **Las actividades de apoyo al desarrollo de políticas** se centran en la planificación de la infraestructura administrativa y física necesaria. Tienen lugar cuando finalizan las actividades de urgencia y se pueden elaborar planes más concretos para el futuro. Entre estas actividades figuran:

- La identificación y reclutamiento de personal de plantilla experto;
- La determinación de prioridades específicas en materia de políticas;

- El establecimiento de las bases del gobierno, sus instituciones y otros aspectos de su infraestructura administrativa;
- La elaboración de directrices políticas provisionales para abordar prioridades urgentes y la asignación de responsabilidades dentro del gobierno para tratarlas;
- La formulación de políticas a más largo plazo, la contratación de personal y el establecimiento de la infraestructura administrativa.

Las políticas agrarias deberían diseñarse cuidadosamente para garantizar que no caucen nuevos conflictos. Deben tener en consideración las condiciones sociales, políticas y económicas existentes. Los especialistas en tenencia y administración de tierras pueden ayudar a desarrollar un marco jurídico amplio para abordar los problemas relativos a la tenencia de la tierra. Deberían proporcionar orientación sobre una serie de decisiones más detalladas en materia de políticas que afectan el acceso a la tierra a través de la restitución y el reasentamiento.

- 2.13 Las **actividades de apoyo a la ejecución de las políticas** tienden a concentrarse en una etapa más tardía del período posterior al conflicto, al volver a contarse con un nivel razonable de estabilidad política y social. En este período, pueden definirse con mayor cuidado y establecerse legalmente unas instituciones provisionales y sus políticas. Se ejecutan estrategias políticas y se inicia un volumen razonable de operaciones gubernamentales ordinarias. Los administradores de tierras deberían ayudar en la ejecución de las políticas, por ejemplo en las actividades de restitución y reasentamiento. Deberían, asimismo, supervisar y evaluar la eficacia de dichas políticas.
- 2.14 Durante el período posterior al conflicto, es probable que las personas varíen las estrategias que utilizan para garantizar su subsistencia. Una estrategia de subsistencia durante el conflicto e inmediatamente después de su fin podría centrarse en una producción agrícola que origina rendimientos rápidos, así como en el acceso a los recursos naturales tales como fuentes alimentarias de crecimiento espontáneo, animales silvestres,

leña y agua. En un período posterior, la estrategia de subsistencia podría centrarse en conseguir el acceso a la tierra y al agua lo más cercano posible a las redes de transporte para poder llevar los productos a los mercados. Un cambio en la estrategia de subsistencia podría también implicar la migración de las zonas rurales a los centros urbanos. Pasar de una estrategia de crisis a una más conveniente para el desarrollo puede llevar tiempo. Esto genera a menudo cambios en las prioridades de las personas respecto a los distintos tipos de recursos naturales u otros bienes.

CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO DESPUÉS DEL CONFLICTO

- 2.15 En esta sección se ofrece una visión general de las características que puede presentar un país al salir de un conflicto violento. Las características relativas a la tenencia de la tierra se indican en el Capítulo 3. Las guerras civiles suelen ser largas y muchos conflictos se prolongan durante más de un decenio. En el Líbano, la guerra civil duró 17 años. Afganistán sufrió un conflicto durante más de dos decenios, Guatemala durante más de tres y Sudán durante cuatro decenios. En muchas ocasiones, la violencia generalizada durante estos períodos tiene como consecuencia crisis humanitarias. Véase el recuadro 1.
- 2.16 **Muerte y lesiones.** Cuando llega la paz a un país que ha sufrido un conflicto violento prolongado, es muy probable que muchas personas hayan muerto o resultado heridas. En el conflicto de la República Democrática del Congo, se estima que más de tres millones de personas fueron asesinadas. Quienes salvan su vida pueden resultar heridos a causa de las minas o sufrir la amputación de miembros. La situación se caracteriza muchas veces por el miedo continuo a la violencia. La muerte y las lesiones pueden estar basadas en diferencias étnicas o religiosas. En algunos conflictos, la mayoría de las víctimas son miembros de grupos específicos. En otros conflictos, son todas las partes quienes cometen atrocidades.
- 2.17 **Hambre e inanición.** Normalmente existe una grave escasez alimenticia, debido a que el conflicto desbarata la producción y la distribución de suministros de alimentos. Las dificultades para acceder de forma coordinada

RECUADRO 1

CONDICIONES IMPERANTES DESPUÉS DE CONFLICTOS VIOLENTOS

Entre las características comunes de los países que salen de un conflicto violento figuran:

- La muerte y lesiones de gran parte de la población, con un miedo continuado a la violencia.
- Niveles elevados de hambre e inanición, sobre todo entre las mujeres y niños, así como en otros grupos vulnerables.
- El desplazamiento masivo de personas provoca un gran número de refugiados y personas desplazadas. Muchos desplazamientos pueden deberse a desalojos forzosos. Un gran número de desplazados podría asentarse en tierras sin autorización.
- Existen tensiones políticas y étnicas sin resolver en aquellos lugares en donde quienes fueron obligados a huir, regresan para enfrentar a quienes los despojaron de sus tierras.
- Destrucción generalizada de la infraestructura.
- Niveles elevados de deterioro ambiental.
- Un importante desmoronamiento del gobierno, con escasa capacidad para llevar a cabo la recuperación.
- Leyes discriminatorias.
- Escaso número de personal gubernamental capacitado.
- Destrucción en gran escala de registros e información.

a la tierra, las semillas, las herramientas agrícolas, el ganado y el capital pueden extender la inseguridad alimentaria, sobre todo en el período en que las existencias de alimentos son bajas y no se han recogido aún las nuevas cosechas. El hambre crónica debilita físicamente a las personas y reduce su capacidad para trabajar.

- 2.18 **Desplazamiento de personas.** La violencia tiene probabilidades de ocasionar el desplazamiento de un gran porcentaje de la población, ya sea como refugiados o como personas desplazadas. En muchos casos el desplazamiento es consecuencia de desalojos forzosos, y un número elevado de personas

puede verse obligado a establecerse en tierras sobre las que no tiene derechos legales. En el caso de conflictos prolongados, el desplazamiento puede durar varias generaciones. En la siguiente sección se describen en mayor detalle los desplazamientos de población y lo que ocurre a su regreso.

- 2.19 **Consecuencias sociales y psicológicas negativas.** Muchos supervivientes del conflicto pueden acusar traumas graves. Exponerse a asesinatos, violaciones y torturas, junto con las experiencias del desplazamiento, la separación de amigos y familiares y la pérdida del empleo puede ocasionar enfermedades mentales y la incapacidad para abordar con eficacia la tarea de reconstituir los medios de subsistencia después del conflicto. Las condiciones de vida pueden crear tensiones y conflictos, ya que un gran número de personas están obligadas a vivir en espacios inadecuados y los alojamientos temporales se hacen cada vez más permanentes. Después de un conflicto los países carecen a menudo de recursos para tratar a las víctimas traumatizadas.
- 2.20 Normalmente los conflictos afectan a hombres y a mujeres de forma distinta. Es mucho más probable que los hombres hayan sido reclutados, de forma voluntaria o forzosa, por una de las fuerzas oponentes, y tal vez hayan sido asesinados o capturados. Las mujeres se habrán enfrentado a una mayor responsabilidad al tener que hacerse cargo de sí mismas, de sus hijos y de los ancianos, pero contando con un menor acceso a los recursos. Las mujeres y sus hijos constituyen, normalmente, la mayor parte de las personas desplazadas indigentes. Las mujeres probablemente hayan afrontado un mayor riesgo de violación, pues las fuerzas opositoras utilizan en ocasiones la violencia sexual y la tortura como táctica deliberada. Ellas pueden haber sido agredidas al abandonar sus aldeas y en los campamentos instalados para personas desplazadas. Las violaciones múltiples y otros ataques pueden haber causado lesiones graves e incluso la muerte, así como enfermedades de transmisión sexual y embarazos. Posiblemente las víctimas de violaciones se hayan enfrentado al rechazo y al maltrato físico por parte de sus propias comunidades. En los casos en que los hombres estaban presentes, la asignación de responsabilidades para las tareas fuera del hogar puede haber

planteado una difícil elección para la familia: correr el riesgo de la violación de las mujeres si caían en manos de las fuerzas oponentes, o el de la muerte de los hombres.

- 2.21 Los niños también se habrían visto afectados por el conflicto. Los chicos pueden haber sido secuestrados y reclutados forzosamente como soldados. Los que eludieron el secuestro tal vez hayan sido identificados de forma errónea como combatientes y se hayan visto atacados por fuerzas oponentes. Es posible que las niñas hayan sufrido violencia sexual e incluso el secuestro para servir como «esposas temporales» para los combatientes. En los países donde las niñas se encargaban de recoger la leña y el agua, así como de llevar el ganado a pastar fuera de los límites de los asentamientos seguros, tal vez se hayan visto más expuestas al riesgo que las mujeres de mayor edad.
- 2.22 **Cambios de valores y expectativas.** Los conflictos pueden producir cambios importantes en los valores y expectativas de algunas personas. Cuando estos cambios no son compartidos por todos, o ni tan siquiera por una mayoría de la población, el efecto puede ser un incremento de la tensión entre grupos de población. En varios conflictos, las mujeres que vivían en campamentos de refugiados y de asentamiento se unieron en organizaciones para mejorar las condiciones en los mismos. Este cambio en el comportamiento de las mujeres puede haber sido espontáneo o estar promovido por ONGs internacionales. La modificación de las prácticas de las mujeres no cambia necesariamente las actitudes de los hombres. El empoderamiento de las mujeres durante el conflicto originó en ocasiones un sentimiento de pérdida de poder en los hombres, sobre todo en los campamentos en donde los organismos de ayuda desempeñaban el papel tradicional del hombre de sustentar a sus familias. Las organizaciones de mujeres creadas durante el conflicto pueden ampliar sus funciones y su labor para aumentar el poder político y económico de la mujer. Los hombres que desean volver a las condiciones sociales y a las estructuras de poder que existían antes del conflicto tal vez muestren su resentimiento y su oposición al potenciamiento continuado de los derechos de las mujeres una vez terminado el conflicto.

- 2.23 Los conflictos también pueden trasladar el poder de una generación a otra. En muchas sociedades se respeta la edad. Sin embargo, los dirigentes tradicionales pueden no haber estado preparados para afrontar las circunstancias distintas de los campamentos de refugiados y de asentamiento. Posiblemente los más jóvenes se hayan adaptado con más facilidad y hayan tenido conocimientos de idiomas para comunicarse directamente con los trabajadores de ayuda internacional. También es probable que los más jóvenes, con más educación formal que las personas de edad avanzada, hayan sido reclutados por las ONGs. La mejora de la condición política y económica de los jóvenes puede producirse a expensas de los hombres de mayor edad de la comunidad.
- 2.24 La exposición a las condiciones existentes en las zonas urbanas puede modificar conductas y actitudes. Por un lado, el desplazamiento puede acelerar el proceso de urbanización. Las personas que se trasladan de las zonas rurales a asentamientos urbanos más seguros pueden haberse encontrado con servicios como escuelas, centros de atención médica y electricidad, y probablemente hayan sido expuestos a una mayor variedad de productos. Tal vez estas personas se muestren reacias a regresar a las zonas rurales que no cuentan con estos servicios. Por otro lado, quienes regresan a las zonas rurales puede que lleven consigo los valores e ideas que imperan en los centros urbanos.
- 2.25 **Destrucción de infraestructuras y viviendas.** Normalmente los conflictos provocan la destrucción de casas y otras propiedades de la población civil. Además, en muchas ocasiones se produce la destrucción de infraestructuras necesarias para el buen gobierno, como por ejemplo instalaciones para el transporte (carreteras, ferrocarriles, puentes, aeropuertos y puertos), servicios de comunicación (radio y televisión) e instalaciones físicas (oficinas, salas de tribunales y registros).
- 2.26 **Capacidad gubernamental limitada.** Durante el conflicto, es probable que el poder del gobierno para actuar en ciertas partes del país se haya reducido e incluso bloqueado. La disminución de los servicios gubernamentales puede

haber sido más grave en zonas de enfrentamientos o que están bajo el control de las fuerzas de la oposición. Probablemente un conflicto prolongado haya reducido la capacidad para gobernar en todas las zonas, al haberse destinado los recursos financieros a apoyar actividades relacionadas con el conflicto.

- 2.27 Una vez finalizado el conflicto, es probable que los gobiernos, a nivel central y local, tengan una capacidad limitada o nula para gestionar el proceso de reconstrucción. Los principales proyectos de infraestructura y desarrollo son complejos, y surgen problemas relativos a su planificación y gestión incluso en condiciones estables. Estos problemas se intensifican debido a los escasos medios de los que se suele disponer en situaciones posteriores a conflictos. Probablemente los gobiernos carezcan de medios para ofrecer a las personas que regresan a sus hogares alimentos y servicios como atención sanitaria, educación, agua y saneamiento. Los organismos gubernamentales pueden no disponer de personal con experiencia a todos los niveles, debido a la posible huida o asesinato de sus funcionarios. Probablemente se hayan destruido los equipos y edificios de los organismos estatales. En muchos casos no existe coordinación entre las instituciones gubernamentales, y tampoco entre éstas y los organismos humanitarios. Por ejemplo, puede seleccionarse una zona para recibir electricidad o agua, pero que dicha zona resulte inaccesible al no haberse rehabilitado la red de carreteras o que no tenga acceso a los servicios sociales necesarios. Además, la legitimidad del gobierno puede verse cuestionada por quienes se opusieron a él durante el conflicto. Las tensiones locales y nacionales podrían hacer estallar la violencia en situaciones en que muchas personas aún tienen armas de fuego y el gobierno es incapaz de resolver las controversias aplicando el estado de derecho.
- 2.28 Las condiciones de caos podrían entrañar oportunidades considerables de corrupción. La ausencia de procedimientos contables podría dar lugar al robo generalizado de dinero destinado a la reorganización. Quienes tienen un acceso fácil a los beneficios de la victoria pueden oponer resistencia a los esfuerzos por introducir un buen gobierno.

- 2.29 **Fondos limitados.** La mayoría de países que salen de un conflicto eran pobres y soportaban grandes deudas antes de entrar en éste. La incapacidad para sufragar el servicio de la deuda durante el conflicto aumenta más su carga. En consecuencia, los gobiernos a nivel local y central tienden a depender considerablemente de la comunidad internacional. Por regla general, la demanda de financiación sobrepasa los recursos disponibles para la recuperación y la reconstrucción. A veces las estrategias que se elaboran son poco practicables habida cuenta de los escasos recursos disponibles. Las estimaciones iniciales de costos han sido en muchas ocasiones tan sólo una fracción de lo que realmente se necesitaba.
- 2.30 **«Propiedad» nacional limitada de los planes de recuperación.** La necesidad de asistencia internacional es común en los países que salen de conflictos violentos, pero la naturaleza y el alcance de dicha asistencia pueden variar de forma significativa. En algunos casos, el gobierno anterior al conflicto permanece en el poder al término del mismo, mientras que en otros se constituye un nuevo gobierno nacional. En ambas situaciones, la comunidad internacional ha respondido apoyando al gobierno en la labor de reconstruir la infraestructura física, social, económica, política y administrativa. En un número reducido de casos, la comunidad internacional ha establecido una autoridad que ha sido responsable directa de la gobernancia. En el caso de Bosnia y Herzegovina, el Acuerdo de Paz de Dayton estableció la Oficina del Alto Representante para supervisar la aplicación de los aspectos civiles del acuerdo. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció una misión en Kosovo que contaba con amplios poderes de formulación de leyes y creó una administración transitoria que tenía amplia autoridad legislativa y ejecutiva en Timor-Leste.
- 2.31 A menudo se requieren intervenciones internacionales debido a la limitada capacidad nacional. En un nivel extremo, las autoridades neutrales impuestas por la comunidad internacional han desempeñado un papel decisivo en la eliminación de políticas, leyes y prácticas discriminatorias que, de no ser así, tal vez hubiesen permanecido en vigor. No obstante, la existencia de intervenciones internacionales aumenta la tensión en lo que respecta a si

las políticas son «de propiedad nacional» o si están dirigidas por instancias exteriores.

EL DESPLAZAMIENTO Y REGRESO DE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

- 2.32 Los conflictos provocan el desplazamiento masivo de personas, lo cual origina un gran número de refugiados y personas desplazadas. En Timor-Leste se desplazó en torno a un 75 por ciento de la población, mientras que en los conflictos de Sierra Leona y Bosnia y Herzegovina se vio desplazada hasta la mitad de la población, huyendo gran parte a países vecinos. En muchas ocasiones se desalojó a las personas por la fuerza. Los desplazados apenas tenían tiempo de prepararse, por lo que pueden haber huido con pocas posesiones. Una vez desplazados, pueden haber recibido información contradictoria por parte de gobiernos, fuerzas armadas y organizaciones de ayuda. A menudo se obliga a los desplazados a asentarse en tierras sobre las que no tienen derecho legal. Este desplazamiento puede pasar de una generación a otra si los conflictos se prolongan durante décadas.
- 2.33 Es probable que comunidades enteras se hayan visto obligadas a trasladarse a «aldeas protegidas» bajo control militar. El traslado forzoso de civiles por parte de los gobiernos se contempla en el Convenio de Ginebra a fin de ofrecer protección contra los ataques de los rebeldes, pero se exigen una serie de condiciones entre las que figuran el abastecimiento de alimentos, agua y cobijo. Si bien la necesidad de proteger a la población puede utilizarse como justificación, estas reubicaciones se han llevado a cabo muchas veces como parte del intento deliberado de controlar zonas mediante su despoblamiento. En ocasiones, las fuerzas rebeldes han prohibido asentamientos en determinadas zonas a fin de apartar a la población del control del gobierno. A su vez, las fuerzas gubernamentales pueden haber tomado medidas contra aldeas sospechosas de hospedar tropas o simpatizantes rebeldes. Las actividades emprendidas por ambas partes pueden provocar la muerte de los habitantes de las aldeas, la destrucción de viviendas y existencias de alimentos, y el desplazamiento de los supervivientes.

- 2.34 Existe una distinción jurídica importante entre refugiados y personas desplazadas. Los refugiados son personas que huyen de sus hogares en busca de la protección de otro país. Las obligaciones jurídicas de los países se definen en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967). Las personas desplazadas internamente son personas que huyen de la violencia, pero que permanecen dentro de su propio país. En esa medida, están sometidas a las leyes de éste, y pueden carecer de la protección del derecho internacional. En muchos casos los refugiados están al cuidado de estructuras organizativas bien definidas, mientras que las personas desplazadas tienden a estar fuera del alcance de las organizaciones internacionales.
- 2.35 El regreso de los refugiados se basa normalmente en acuerdos específicos negociados al término del conflicto. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados figuran cláusulas de cesación que determinan si una persona ya no reúne los requisitos de la condición de refugiado. El derecho internacional no define cuándo una persona desplazada se reincorpora a la sociedad, y las decisiones podrían tomarse de forma arbitraria. La utilización de distintos criterios por las diversas partes podría generar controversias sobre el número de personas desplazadas en el país e incluso sobre si en un país existe un «problema de personas desplazadas internamente».
- 2.36 Una persona desplazada puede convertirse en refugiada al cruzar una frontera internacional. A la inversa, el término de la condición de refugiado una vez que hay un acuerdo de paz puede dar lugar al aumento del número de personas desplazadas si los refugiados que regresan no pueden volver a sus hogares. El número de refugiados, personas desplazadas y antiguos combatientes que vuelven al final del conflicto puede ser muy grande, pero tal vez resulte difícil o imposible saber cuándo regresan. Muchas personas desplazadas pueden haber permanecido en el anonimato durante el conflicto debido al miedo a ser perseguidas, y el regreso espontáneo de los refugiados puede no registrarse en las estadísticas oficiales.
- 2.37 La seguridad es a menudo una de las mayores preocupaciones en zonas de tensión continuada. Algunos refugiados y personas desplazadas pueden

mostrarse renuentes a volver a la zona de la que fueron desalojadas forzosamente al creer que la situación aún no es estable. En algunos casos, ciertas zonas de un país pueden clasificarse como seguras cuando las condiciones aún no lo son.

- 2.38 Para muchos de los que regresan, una de las principales preocupaciones son las escasas posibilidades de disfrutar de medios de subsistencia sostenibles. Las oportunidades de empleo son normalmente escasas, sobre todo en las zonas rurales. Es probable que no se pueda disponer de las tierras para fines agrícolas debido a la presencia de minas, o a que tal vez no se ha limpiado la vegetación crecida mientras estuvieron abandonadas. Puede que las personas encuentren que no tienen acceso a alimentos y agua, ni tampoco a servicios como educación y atención sanitaria que sí tenían en las zonas urbanas o en los campamentos de asentamiento. La imposibilidad de cultivar o encontrar otro trabajo puede provocar la migración de algunas personas a los centros urbanos.
- 2.39 Es posible que haya diferencias entre los refugiados y las personas desplazadas a su regreso. Algunos programas han otorgado al regreso de los refugiados una importancia superior, pese a que tanto los refugiados como las personas desplazadas puedan haber sido obligados a huir por las mismas razones. A las personas desplazadas puede molestarles el hecho de que los refugiados recibiesen ayuda mientras estaban en otro país, pudiendo tener a veces incluso la oportunidad de trabajar. También podrían sentir resentimiento ante el hecho de que los refugiados regresen con posesiones nuevas o valiosas adquiridas mientras estuvieron fuera del país. Los programas también pueden hacer distinciones entre diversas categorías de refugiados, y las personas que se marcharon en una oleada de refugiados pueden recibir un trato diferente de otros que se marcharon en una oleada posterior.

3. La tenencia de la tierra en situaciones posteriores a conflictos

- 3.1 Los conflictos violentos suelen provocar cambios importantes en la tenencia de la tierra y su administración. Durante el conflicto, pueden haber sido desplazadas muchas personas y tal vez las comunidades de acogida en zonas más seguras hayan afrontado una competencia cada vez mayor por el acceso a la tierra, a los bosques y al agua debido a la llegada de numerosos desplazados. Los sistemas de administración de la tierra pueden haber sufrido la pérdida de personal, registros catastrales e instalaciones. El final del conflicto brinda la oportunidad de regresar a los hogares y a la estabilidad, pero a su vez puede originar cambios en las relaciones de poder en una sociedad y ocasionar enfrentamientos por las tierras.
- 3.2 Este capítulo se dirige a dos grupos de lectores. Presenta a los encargados de diseñar proyectos de emergencia una visión general de la tenencia de la tierra y su administración, y ofrece a los especialistas en tenencia y administración de tierras, así como a los encargados del diseño de proyectos, una descripción de las condiciones que normalmente existen en países que emergen de conflictos violentos. En los capítulos 4, 5 y 6 se ofrecen posibles respuestas para afrontar estas situaciones. Este capítulo finaliza poniendo de manifiesto la importancia de considerar la tenencia de la tierra en los proyectos de emergencia.

LA TENENCIA DE LA TIERRA Y SU ADMINISTRACIÓN

- 3.3 **La tenencia de la tierra** es la relación entre las personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra y otros recursos naturales. Esta relación puede estar definida por leyes escritas o por la costumbre. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular un comportamiento. Las reglas sobre la tenencia establecen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de uso, control y transferencia de la tierra, así

como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué condiciones.

- 3.4 Los derechos a la tenencia de la tierra, y a vivir en ella, se tratan en el derecho internacional como elementos de los derechos humanos a través de convenios como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1969), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- 3.5 Con frecuencia, la tenencia de la tierra se clasifica como:
1. Privada: asignación de derechos a una parte privada que puede ser un individuo, un matrimonio, un grupo de personas o una persona jurídica, como una entidad comercial o una organización sin fines de lucro. Por ejemplo, en una comunidad, las familias pueden tener derechos exclusivos sobre parcelas residenciales, parcelas agrícolas y determinados recursos arbóreos. Otros miembros de la comunidad pueden quedar excluidos de la utilización de esos recursos si no cuentan con la autorización de los titulares de dichos derechos.
 2. Comunal: en una comunidad pueden existir derechos sobre bienes comunes en virtud de los cuales, cada uno de los miembros está facultado para utilizar de manera independiente las propiedades de la comunidad. Por ejemplo, los miembros de una comunidad pueden tener derecho a apacentar el ganado en los pastizales comunitarios.
 3. Libre acceso: no se asignan derechos específicos a nadie y nadie puede quedar excluido. En este contexto se suelen incluir las actividades marinas, en que el acceso a las zonas de alta mar está generalmente abierto a todos; pueden incluirse también los pastizales y bosques donde existe acceso libre a los recursos para todos. (Una diferencia importante entre el acceso libre y los sistemas comunales es que, en estos últimos, quienes no son miembros de la comunidad no pueden utilizar las zonas comunes.)

4. Estatal: los derechos de propiedad se asignan a algún organismo del sector público. Por ejemplo, en algunos países, las tierras forestales pueden estar bajo el mandato del Estado, ya sea a nivel central o descentralizado.

En una sociedad determinada pueden encontrarse la mayoría de los tipos de tenencia, por ejemplo, derechos comunales a los pastizales, parcelas residenciales y agrícolas privadas y propiedad estatal de los bosques.

- 3.6 En la práctica, puede haber múltiples derechos sobre la misma parcela de tierra, como el derecho a venderla, el derecho a utilizarla por medio de un arrendamiento o el derecho a atravesarla. Estos derechos pueden tener como titulares a varias personas o grupos diferentes. Esto ha dado lugar al concepto de «haz de derechos» (bundle of rights), que es una analogía según la cual el conjunto de derechos sobre una parcela de tierra puede considerarse como astillas de un mismo haz. Cada «astilla» del haz de derechos puede tener como titular a una persona distinta, se puede adquirir de diversas maneras y puede tenerse por períodos de tiempo diferentes. Por ejemplo, el haz de derechos puede compartirse entre el propietario y un arrendatario para crear un mecanismo de arrendamiento que otorgue al arrendatario el derecho a utilizar la tierra en condiciones previamente especificadas. Si la explotación agrícola está hipotecada, el acreedor puede tener uno de los derechos de ese «haz» que le permitiría recuperar el préstamo pendiente mediante la venta de la propiedad hipotecada en caso de impago. Un agricultor vecino puede tener otro de los derechos integrantes de ese «haz», como puede ser la facultad de hacer pasar el ganado a través de la tierra para llegar hasta el río.
- 3.7 En algunas ocasiones puede ser útil simplificar la representación de los derechos de propiedad identificando los siguientes componentes:
 - derechos de uso: derechos a utilizar la tierra para el pastoreo, producción de cultivos de subsistencia, recolección de productos forestales menores, etc.
 - derechos de control: derecho a tomar decisiones sobre la forma de utilizar la tierra, en particular a decidir qué cultivos deben plantarse y a beneficiarse financieramente de la venta de los cultivos, etc.

- derechos de transferencia: derecho a vender o a hipotecar la tierra, a cederla a otros mediante reasignaciones intracomunitarias, a transmitirla a los sucesores mediante herencia y a reasignar los derechos de uso y control.

En muchas ocasiones, los miembros pobres de una comunidad tienen sólo derechos de uso. Puede ocurrir, por ejemplo, que una mujer tenga derecho a utilizar parte de la tierra para producir cultivos que le permitan alimentar a la familia, mientras que su esposo puede obtener los beneficios derivados de la venta de los cultivos en el mercado. Si bien estas simplificaciones pueden ser útiles, conviene señalar que la forma exacta en que se distribuyen y disfrutan realmente los derechos a la tierra puede ser muy compleja.

- 3.8 En términos generales, los derechos de tenencia de la tierra se clasifican muchas veces teniendo en cuenta si son «formales» o «informales». Puede haber problemas de interpretación con este planteamiento ya que, por ejemplo, algunos de los llamados derechos informales pueden ser, en la práctica, muy formales y seguros en su propio contexto. A pesar de estos problemas de interpretación, en algunos casos la división de la tenencia en formal e informal puede servir de base para análisis útiles.
- 3.9 Podrían considerarse como derechos de propiedad formales los que son reconocidos expresamente por el Estado y que pueden ser protegidos a través de medios legales. Derechos de propiedad informales son los que carecen de reconocimiento y protección oficial. En algunos casos, los derechos de propiedad informales son ilegales, es decir, representan una infracción directa de la ley. Un caso extremo es el de los ocupantes sin título que contravienen un aviso de desahucio. En muchos países, los casos de tenencia ilegal se producen por deficiencias del sistema legislativo. Por ejemplo, la legislación define algunas veces el tamaño mínimo de una explotación, mientras que en la práctica éstas son a veces mucho más pequeñas debido a subdivisiones informales entre los herederos. En otros casos, la propiedad puede ser «extra-legal», es decir, no contra la ley pero tampoco reconocida por ella. En algunos países, la propiedad consuetudinaria de las comunidades indígenas rurales pertenece a esta

categoría. Muchas veces se establece una distinción entre derechos reglamentarios o «derechos formalmente reconocidos», por un lado y derechos consuetudinarios o «derechos tradicionales», por el otro. Esta distinción está volviéndose cada vez más confusa en algunos países, sobre todo de África, donde los derechos consuetudinarios gozan de reconocimiento jurídico formal. Los derechos formales e informales pueden coexistir. Por ejemplo, en un país que prohíbe el arrendamiento, una persona que tiene derechos de propiedad legalmente reconocidos sobre una parcela puede arrendarla ilegalmente a un campesino sin tierras.

3.10 Estas distintas formas de tenencia pueden crear un esquema complejo de derechos y de intereses diversos. La situación resulta especialmente complicada cuando se otorgan derechos reglamentarios que no tienen en cuenta los derechos consuetudinarios existentes, por ejemplo en lo relativo a la agricultura y el pastoreo. Este enfrentamiento entre derechos de jure (que existen en virtud de una legislación oficial) y derechos de facto (existentes en la realidad) se produce con frecuencia en zonas sometidas a tensiones ambientales.

3.11 **La seguridad de la tenencia** es la certeza de que los derechos sobre la tierra de una persona serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos a la tierra se vean amenazados por demandas, e incluso se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. La seguridad de la tenencia no puede medirse directamente y, en buena parte, depende de la percepción de los propios interesados. Los atributos de la seguridad de la tenencia pueden cambiar de un contexto a otro. Por ejemplo, una persona puede tener derecho a utilizar una parcela de tierra durante un período de cultivo de seis meses, y si esa persona está protegida frente al riesgo de desahucio durante ese tiempo, la tenencia es segura. Sin embargo, una persona con derechos de uso de seis meses no plantará árboles, no invertirá en obras de riego ni adoptará medidas para evitar la erosión de los suelos, ya que el tiempo es demasiado breve para que pueda beneficiarse de la inversión. Esta forma de tenencia resulta insegura para inversiones a largo plazo, aun cuando sea segura para las de corto plazo.

- 3.12 La equiparación de la seguridad con los derechos para vender e hipotecar puede estar justificada en algunos lugares del mundo, pero no en muchos otros. En las zonas con sólidos regímenes de tenencia consuetudinaria, la gente puede gozar de seguridad en la tenencia sin que ello signifique que disfrute de derechos de transferencia, o con derechos estrictamente limitados; por ejemplo, las transferencias podrían estar limitadas a la transmisión a los sucesores mediante herencia, o las ventas podrían estar restringidas a los miembros de la comunidad.
- 3.13 Las fuentes de seguridad de la tenencia pueden variar de un contexto a otro. Puede ofrecerse seguridad mediante el reconocimiento y la protección de los derechos de una persona por parte de:
- La comunidad local y sus grupos, como las organizaciones locales de campesinos y las asociaciones de usuarios del agua;
 - El Gobierno a través del reconocimiento político de ciertos derechos, como por ejemplo, la aceptación de una invasión o asentamiento ilegal;
 - Las estructuras administrativas públicas y el sistema jurídico formal.
- En algunos países, la seguridad se puede también ofrecer mediante estructuras coercitivas, como los señores de la guerra que aparecen en ausencia de un Estado eficaz durante los períodos de disturbios civiles.
- 3.14 **La administración de tierras** es la forma en que se aplican y ponen en práctica las normas relativas a la tenencia de la tierra. Esta administración comprende una gran variedad de sistemas y procesos:
- Derechos sobre la tierra: asignación de derechos inmobiliarios; delimitación de los límites de las parcelas sobre las que se reconocen determinados derechos; transferencia de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación o herencia; adjudicación de casos dudosos y conflictos referentes a los derechos y límites de las parcelas.
 - Regulación agraria: planificación del uso de tierras, observancia de las normas y resolución de los conflictos sobre utilización de la tierra.
 - Valoración de la tierra e impuestos: determinación de los valores de las

tierras y edificios; recaudación de ingresos procedentes de los impuestos sobre las tierras y edificios y resolución de los conflictos relativos a la valoración de la tierra y a los impuestos.

La administración de tierras incluye un elemento de observancia para garantizar que se cumplen las normas en materia de tenencia de la tierra.

- 3.15 En la mayoría de países en los que existen conflictos violentos, sólo suele recurrirse a los sistemas formales de administración de tierras gestionados por el gobierno en el caso de tierras de elevado valor económico, que posiblemente abarcan así una parte reducida del país. Estos sistemas formales de administración de la tierra suelen tener poca capacidad para funcionar con eficacia incluso en ausencia de un conflicto violento. Los sistemas informales o consuetudinarios de administración de tierras funcionan normalmente en la mayor parte de estos países.

EL ACCESO A LA TIERRA EN SITUACIONES POSTERIORES A CONFLICTOS

- 3.16 En el conflicto, las personas pueden haber perdido sus tierras de muchas maneras:
- Las autoridades gobernantes pueden haber aplicado órdenes de desahucio de forma arbitraria para separar a la gente de sus tierras. Es probable que se hayan expropiado tierras sin pagar a los propietarios originales una indemnización justa. Las tierras expropiadas pueden haber sido asignadas a personalidades políticas y militares influyentes a un costo reducido.
 - Los propietarios de tierras poderosos, tal vez empleando bandas armadas, pueden haber obligado a la población a abandonar sus tierras. También pueden haber forzado a personas con derechos formales sobre las tierras a firmar documentos de transferencia como si traspasasen sus propiedades de forma voluntaria.
 - Las personas pueden haber abandonado sus tierras por miedo a la violencia, huyendo a zonas más seguras. La autoridad gobernante puede haber legitimado la ocupación, normalmente por parte de un miembro de un grupo con mayor poder, de la propiedad «abandonada».

- Puede suceder que personas en zonas del país más seguras hayan perdido su acceso a la tierra con la llegada de los desplazados. Las personas desplazadas y las comunidades de acogida consiguen llegar muchas veces a acuerdos en los que el sistema de tenencia predominante se adapta para tener en cuenta la llegada de los desplazados. Sin embargo, las necesidades de las personas desplazadas que llegan en gran número pueden sobrepasar la capacidad de una comunidad de acogida para alojarlas. Es posible también que las personas desplazadas y las comunidades de acogida tengan criterios diferentes respecto a la utilización de la tierra, pudiendo surgir nuevos conflictos en caso de que estos criterios distintos resulten incompatibles.

- 3.17 A raíz del conflicto, puede que algunas personas desplazadas de las zonas rurales busquen tierras para asentarse en zonas urbanas. Otros refugiados y personas desplazadas regresan a sus hogares, bien de forma espontánea o bien a través de un proceso organizado. El retorno de los refugiados está estipulado por medio de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Para las personas desplazadas no existe un derecho internacional equivalente, pero sus derechos de retorno se tratan en los «Principios rectores sobre desplazamiento interno» de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los cuales proporcionan un marco no vinculante para el retorno y la reintegración. En estos principios se declara que las personas desplazadas deberían poder regresar a sus hogares o reasentarse en otra parte del país. El derecho de los refugiados y de las personas desplazadas a regresar a sus hogares y lugares de residencia habitual ha sido reafirmado en resoluciones de la Subcomisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2002/30) y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (1998/26). La restitución de propiedades también tiene cabida en acuerdos de paz, como por ejemplo el Acuerdo de Paz de Dayton para Bosnia y Herzegovina.
- 3.18 Cuando los refugiados y las personas desplazadas regresan a sus zonas de origen, a menudo descubren que sus tierras están ocupadas por otros. En algunos casos, los ocupantes son personas que utilizaron la fuerza para apropiarse de las tierras o que se beneficiaron de leyes discriminatorias para

adquirirlas como propiedades abandonadas. En otros casos, los ocupantes son también víctimas del conflicto que huyeron de otras zonas. Por consiguiente, es habitual que las personas no puedan recuperar sus propiedades sin desplazar a los nuevos ocupantes. A veces, estos ocupantes puede que retengan la propiedad de sus propias tierras al tiempo que ocupan la propiedad de otros, una situación que se conoce como «doble ocupación». Los esfuerzos por recuperar la propiedad pueden toparse con una resistencia violenta. Las personas incapaces de regresar a sus tierras de origen buscarán reasentarse en otro lugar.

- 3.19 Es posible que las oportunidades de obtener acceso a la tierra para mujeres y hombres sean distintas. Los conflictos violentos pueden ocasionar un aumento del número de familias que están a cargo de mujeres, pero posiblemente las asignaciones de tierras después del conflicto sigan favoreciendo a los hombres. El acceso a la tierra por parte de las viudas puede resultar particularmente difícil en algunos sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra.
- 3.20 Los programas de asignación de tierras a beneficiarios pueden ser utilizados de manera abusiva. Por ejemplo, es posible que personas que tienen derecho a la asignación de tierras, como por ejemplo personas desplazadas o antiguos combatientes, vendan sus tierras en el mercado informal y luego se desplacen a otra parte para presentar una nueva solicitud de tierras.
- 3.21 Operaciones comerciales de gran escala pueden buscar tierras en el período posterior al conflicto. A raíz de algunos conflictos, se concedieron millones de hectáreas de bosque y tierras agrícolas a empresas privadas y particulares para su explotación y realización de inversiones a largo plazo. La especulación y la invasión de tierras por parte de las élites puede ser habitual. Esto puede situar a los más débiles en desventaja frente a personas con contactos, dejándoles con la sensación de que se les ha excluido de los beneficios de la paz.
- 3.22 Recuperar algunas tierras puede resultar imposible debido a las minas y municiones sin explotar. Por lo general las tierras afectadas son aquéllas que

estuvieron en primera línea durante el conflicto. Con el probable retroceso o avance de la primera línea en zonas rurales durante los años de conflicto, pueden haberse colocado minas en una amplia zona, de la que quizás haya habido migraciones masivas de personas que huían del combate. En consecuencia, puede que muchas personas regresen a zonas con una elevada concentración de explosivos. Durante las operaciones de colocación de minas no suele documentarse su ubicación. La retirada de minas terrestres es un proceso lento y el regreso de la población no suele ir acompañado de la limpieza de minas. Como resultado, las minas siguen matando e hiriendo a quienes regresan y retrasan los programas agrícolas que facilitan la seguridad alimentaria.

LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS EN SITUACIONES POSTERIORES A CONFLICTOS

- 3.23 **Registros de tierras.** En muchos conflictos, una o más fuerzas oponentes destruyen de forma deliberada los registros de tierras. Éstos contienen a menudo información que sirve a los fines de algunas personas, pero no así de otras. Un grupo obligado a abandonar una zona puede retirar los registros de tierras que le favorezcan y destruir aquéllos que beneficien a la oposición. En Timor-Leste, se ha calculado que el 80 por ciento de los registros fue destruido. En el apremio de la evacuación, muchas veces se abandonaron copias personales de los registros, que también se destruyeron. Sin registros de tierras, es difícil demostrar la titularidad de derechos.
- 3.24 Puede ocurrir que los registros de tierras se conserven. En ocasiones, el personal de organismos agrarios ha rescatado los registros y los ha escondido para evitar su destrucción. Sin embargo, los registros subsistentes no siempre pueden aceptarse sin someterse a escrutinio. En algunos casos, es posible que en ellos no figure al propietario actual; por ejemplo:
- En los registros de tierras puede figurar una persona fallecida como propietaria porque los herederos no han realizado los trámites necesarios para ser reconocidos como propietarios legales.
 - En los registros de tierras puede figurar como propietario alguien que transfirió voluntariamente la propiedad a otra persona. Durante el

conflicto, puede que el sistema de registro de tierras no haya funcionado y muchas transacciones pueden darse de manera informal. Las personas que adquirieron tierras pueden poseer cierta documentación de la transacción, pero tal vez ésta no cumpla los criterios necesarios para considerarse legal. Cuando los conflictos se han prolongado durante muchos años, el número de transacciones informales puede ser cuantioso.

- Puede que en los registros de tierras no figure la verdadera identidad de un comprador a fin de evitar leyes discriminatorias aplicadas en el momento de la transferencia. En su lugar, podría haberse utilizado el nombre de un intermediario. Después del conflicto, puede tenerse la impresión de que los intermediarios son los dueños de las propiedades al figurar sus nombres en los documentos legales.

3.25 En otros casos, los registros de tierras pueden mostrar como propietario legal a alguien que adquirió la tierra mediante la utilización de la fuerza o el fraude:

- En los registros de tierras no figurará si la transferencia se ha realizado bajo coacción. Las personas pueden haber sido amenazadas con violencia en caso de no declarar que realizaban una transacción voluntaria de venta de su propiedad.
- Los registros de tierras pueden estar falsificados. Se han elaborado documentos falsificados para convencer a algunos oficiales de que los ocupantes ostentan derechos legales sobre la propiedad.

3.26 En otros casos, las personas que regresan para reclamar sus tierras pueden descubrir que están ocupadas por personas que han adquirido su propiedad de forma legítima durante el conflicto. Por ejemplo, los beneficiarios de tierras adquiridas por el gobierno mediante expropiación ilegal pueden haberlas vendido a compradores de buena fe, que figuran como los propietarios legales.

3.27 **Marco jurídico.** La legislación puede presentar defectos en varios aspectos. Algunas leyes pueden discriminar a grupos étnicos, por ejemplo estableciendo restricciones sobre los derechos de propiedad. Ciertas leyes

pueden aplicarse de forma selectiva contra determinados grupos, mientras que otras pueden no ofrecer garantías adecuadas para las mujeres, por ejemplo no permitiéndoles heredar.

- 3.28 Tal vez la legislación existente no contemple algunas de las complejas realidades del escenario posterior a un conflicto, como por ejemplo la restitución de tierras y el reasentamiento en gran escala. Puede no haber garantías jurídicas y de procedimiento que aseguren la restitución o el pago de indemnizaciones. Es posible que no estén definidos los trámites necesarios para que un propietario recupere su propiedad. Puede haber numerosas lagunas a la hora de determinar si una persona es propietaria legítima o no.
- 3.29 La nueva legislación podría aprobarse de forma rápida y sin estudiarse detenidamente las consecuencias. Las leyes que facilitan acceso a las tierras pueden entrar en conflicto con otra legislación. La legislación relativa a la tenencia de la tierra puede cambiar muchas veces a lo largo del proceso. Cuando se cambia la legislación de forma apresurada, puede que los jueces y otros oficiales desconozcan qué versiones de las leyes y normativas deben aplicarse.
- 3.30 **Tribunales.** Muchas veces no hay procesos imparciales para resolver controversias en situaciones posteriores a conflictos. Tal vez no existan sistemas judiciales, o puede que estén tan saturados o sean tan ineficaces que no ofrezcan una solución. La corrupción puede estar generalizada y tal vez no haya medios alternativos de resolución de conflictos. Las reglas para emitir sentencias pueden no resultar claras. Es probable que los jueces y otros funcionarios de juzgados no estén familiarizados con los procedimientos para facilitar acceso a la tierra, si existen, y puede que carezcan de conocimientos sobre conceptos como el derecho internacional o los derechos humanos.
- 3.31 **Cumplimiento.** Las controversias por la propiedad pueden continuar al no ejecutarse las órdenes judiciales u otras notificaciones de desalojo. Una orden judicial puede no ser suficiente para que alguien recupere su propiedad. Tal vez los políticos y altos funcionarios que deseen impedir el

retorno de minorías rechacen cumplir las órdenes de desalojar a quienes les apoyan.

- 3.32 **Comunicación.** Los programas de información al público pueden ser precarios o inexistentes. Probablemente muchas personas desplazadas vivan en grupos dispersos y no estén al tanto de los programas y procedimientos para la restitución de tierras. Los rumores suelen ser comunes y pueden alimentar temores.
- 3.33 **Operaciones.** Por lo general, la capacidad para desempeñar las funciones de administración de tierras es escasa. Los administradores y personal técnico capacitado pueden haber emigrado o haber sido asesinados. En Rwanda se perdieron tres cuartas partes del personal de servicios públicos, y el ochenta por ciento del personal jurídico competente fue asesinado o tuvo que exiliarse. Probablemente se hayan destruido vehículos, equipos e instalaciones. La responsabilidad de las operaciones puede verse dividida entre diferentes organismos gubernamentales y entre los niveles central y local del gobierno. La coordinación puede resultar difícil, y puede haber una comunicación escasa o nula entre organismos. Debido a ello, surgen problemas como la asignación de la misma parcela de tierra a personas diferentes por parte de organismos distintos.
- 3.34 Puede ocurrir que los refugiados y las personas desplazadas regresen de forma tan masiva que el sistema de administración de tierras no sea capaz de hacerle frente. Por ello, muchos reasentamientos se producen de manera informal. Los esfuerzos por acelerar el proceso introduciendo sistemas informáticos pueden resultar improductivos si éstos se diseñan o ejecutan de forma inadecuada, y es posible que haya largas demoras como consecuencia de los escasos recursos humanos y técnicos.
- 3.35 **Corrupción.** La falta de rendición de cuentas puede provocar el robo de fondos. Las comisiones responsables de asignar tierras a los refugiados y a las personas desplazadas pueden transferirse tierras a sí mismas o a miembros de sus familias. Es probable que los administradores de tierras se vean

presionados por grupos de la élite para que se pronuncien en su favor. La corruptela puede ser generalizada, exigiéndose el pago de sobornos a los solicitantes.

- 3.36 **Financiación.** Por lo general, la demanda de financiación supera los recursos disponibles para programas que facilitan acceso a la tierra y mejoran su administración. Las estrategias que se elaboran resultan a veces poco prácticas habida cuenta de los escasos recursos disponibles.
- 3.37 **Dependencia hacia los demás.** Debido a la debilidad de los gobiernos después del conflicto, la comunidad internacional puede tener una influencia mayor de la que de lo contrario tendría. La coordinación entre el gobierno y los donantes puede ser difícil. Quizás haya distintas interpretaciones de las normas de derechos humanos, por ejemplo con respecto a la protección de los derechos sobre la tierra de mujeres y minorías. Además, tal vez existan distintas prioridades en relación con la restitución, las indemnizaciones, el reasentamiento y la reconstrucción de un sistema de administración de tierras. Puede haber diferencias de opinión en cuanto a si la tenencia consuetudinaria debiera ser sustituida por la tenencia reconocida por la ley y si los recursos de propiedad común debieran privatizarse.

TIERRAS CONSUETUDINARIAS

- 3.38 La existencia de tenencia consuetudinaria en un país comportará una serie de problemas añadidos. Las mujeres, y sobre todo las viudas, pueden encontrar dificultades a la hora de obtener acceso a las tierras. En muchas sociedades consuetudinarias, las mujeres logran acceder a la tierra a través de sus maridos u otros parientes hombres. Las mujeres desplazadas debido al conflicto pueden tener dificultades para regresar a sus hogares si sus maridos o hermanos fueron asesinados.
- 3.39 En ocasiones, el acceso a la tierra por parte de los pastores es importante. El control sobre las tierras áridas y pastizales puede no estar claro. En algunos países, el Estado ha reclamado la propiedad nominal sobre tierras utilizadas por pastores, pero no ha ejercido el control sobre las mismas.

Las tierras de pastoreo pueden no estar definidas claramente sobre el terreno, lo que agrava más la confusión. En las zonas áridas, la variabilidad de las precipitaciones hace que la movilidad sea importante para los medios de subsistencia de los pastores nómadas y otros. La movilidad ocurre dentro del propio territorio de un grupo de pastoreo, pero también se puede producir a nivel regional, cuando los pastores emigran siguiendo rutas estacionales. Los derechos de acceso a la tierra y al agua suelen negociarse tradicionalmente entre las diferentes partes interesadas, por ejemplo para determinar las condiciones de los derechos de paso a través de distintos territorios. El acceso se basa, por lo general, en la organización social y las personas pueden verse involucradas en un conflicto debido a su participación en una organización. Así pues, las controversias sobre las tierras, así como su resolución, no suelen expresarse de forma individual, sino que se disponen en torno a grupos sociales.

- 3.40 A menudo, los derechos consuetudinarios no están documentados y la destrucción de registros de tierras puede no ser determinante para zonas regidas por leyes consuetudinarias. En los casos en que todavía se aplica la estructura consuetudinaria, sus líderes deberían seguir facilitando la memoria institucional sobre quién posee qué derechos, así como asignar tierras y resolver controversias.
- 3.41 Puede crearse una laguna de información en caso de que los líderes consuetudinarios hayan sido asesinados o desplazados. Otro problema es que un conflicto prolongado puede debilitar las instituciones consuetudinarias y erosionar la credibilidad de los dirigentes. Esto puede darse en los casos en que un líder carece del respeto de los miembros de la comunidad, por ejemplo porque el dirigente asumió el poder gracias a la interferencia de una de las fuerzas enemigas o manipuló el conflicto para conseguir el cargo.
- 3.42 El derecho consuetudinario coexiste con frecuencia con el derecho escrito en una situación conocida como «pluralismo legal». Las decisiones locales que regulan las tierras pueden basarse en una combinación de derecho consuetudinario y derecho escrito, con amplias variaciones en las interpretaciones de una zona a otra. El pluralismo de autoridad sobre el derecho puede permitir a las personas escoger el marco jurídico que les

presenta la mejor opción de reclamación sobre la propiedad, un proceso que se conoce como «forum shopping». El pluralismo legal puede resultar benéfico al permitir que las personas se adapten a los cambios sociales, políticos y ambientales, así como permitir la existencia de distintos sistemas de tenencia de la tierra que han evolucionado para satisfacer las condiciones locales. Por otra parte también puede resultar perjudicial, por su posibilidad de incrementar la incertidumbre y la confusión si las personas recurren a diferentes formas de legitimar las reclamaciones sobre la misma parcela de tierra.

- 3.43 En los casos en que coexisten la tenencia consuetudinaria y la tenencia reglamentaria, éstas pueden cambiar a ritmos distintos. Un acuerdo de paz suele ir seguido de un «afán de obtención de tierras». Algunos grupos sociales pueden considerar el entorno caótico posterior al conflicto como una oportunidad para volver a alegar reivindicaciones históricas sobre tierras que perdieron en el pasado. Es probable que las personas adquieran tierras de manera informal si no existen sistemas formales, o si éstos no pueden utilizarse fácilmente. La tenencia consuetudinaria o informal puede evolucionar con rapidez frente al restablecimiento del sistema de administración de la tierra. Ante la ausencia de estructuras gubernamentales formales, las comunidades pueden modificar los sistemas consuetudinarios o informales para tratar condiciones que no existían antes del conflicto y para las que no hay reglas tradicionales. En algunos casos, elementos del derecho consuetudinario como, por ejemplo, los relativos al acceso a la tierra por parte de las mujeres, pueden entrar en conflicto con nuevas políticas no discriminatorias adoptadas después del conflicto.

LA IMPORTANCIA DE TENER EN CUENTA LA TENENCIA DE LA TIERRA EN SITUACIONES POSTERIORES A CONFLICTOS

- 3.44 Ofrecer acceso seguro a la tierra es un elemento importante para abordar las necesidades humanitarias de urgencia, así como para la estabilidad económica y social a más largo plazo. El acceso seguro a la tierra ayuda a las víctimas de conflictos a tener un lugar en el que vivir, cultivar alimentos y obtener ingresos. La seguridad de la tenencia, sin miedo al desalojo, pone a las personas en condiciones de reconstruir sus relaciones económicas y sociales.

De forma más amplia permite cimentar la economía a nivel local y nacional. Por último, respalda la reconciliación y las perspectivas de paz a largo plazo. Véase el Recuadro 2.

RECUADRO 2 LA NECESIDAD DE RESOLVER LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA TIERRA

Existe el riesgo de que la paz sostenible después de un conflicto violento resulte comprometida si no se logra solucionar los problemas de tenencia de la tierra. Un acuerdo de paz en circunstancias todavía inciertas puede verse amenazado por las controversias sobre la tierra que surgen a raíz del regreso de refugiados y personas desplazadas. Ofrecer acceso a la tierra en situaciones posteriores a conflictos puede resultar complicado, al haber muchas reclamaciones legítimas pero contrapuestas sobre las tierras. Existe, además, la necesidad de abordar el tema del acceso a la tierra de las personas vulnerables, como por ejemplo mujeres y niños, ancianos, y minorías étnicas y políticas.

Solucionar los problemas de acceso a la tierra puede aportar muchos beneficios:

- Como medida de urgencia, el acceso a la tierra puede proporcionar alimentos, cobijo y acceso a la ayuda humanitaria. Para quienes han sido expulsados de sus hogares o no tienen donde vivir, ésta es una etapa fundamental para la supervivencia.
- El acceso a tierras públicas (sea o no provisional) puede ofrecer estabilidad donde las viviendas han sido destruidas.
- El acceso a la tierra obtenido de una fuente legítima (como un tribunal judicial o un órgano administrativo independiente) está en condiciones de reducir las controversias sobre la tierra que pueden ser causa de desestabilización política, social y económica.
- La capacidad para ejecutar derechos de acceso ofrece un cierto nivel de seguridad de la tenencia y reduce el temor al desalojo arbitrario.
- El acceso a la tierra puede proporcionar el fundamento para el regreso a la estabilidad económica y social. Ofrece una base donde las personas pueden vivir, cultivar alimentos y trabajar. Permite llevar a cabo la reconstrucción y restablecer la industria y la agricultura. Puede, además, constituir un punto de partida para inversiones extranjeras e internas.
- En el caso de tierras consuetudinarias, es posible que el acceso a ellas brinde un sentimiento de identidad y una conexión cultural con la tierra a la que se accede.

- 3.45 Independientemente de la causa de un conflicto, la violencia sobre una zona amplia y durante un período prolongado ocasionará muchos problemas en relación con la tenencia de la tierra. Las personas que han sido desplazadas necesitarán que se les restituyan sus propiedades, o ser reasentadas en otra parte. Sin abordar estos problemas a corto plazo, es probable que el proceso de paz se vea restringido. Es posible que algunos problemas de tenencia de la tierra, aunque importantes, deban postergarse hasta que en el país haya capacidad suficiente para abordarlos. Por ejemplo, programas como las reformas agrarias de gran escala son muy complejos y posiblemente sobrepasen la capacidad de un país que se encuentra saliendo de un conflicto violento. No obstante, deberían introducirse tan pronto como haya capacidad para ejecutarlos.
- 3.46 Con demasiada frecuencia los problemas de tenencia de la tierra no se toman en consideración en el momento de la recuperación y la reconstrucción. Tal vez estos problemas se ignoren porque quienes planifican la recuperación de un país no se dan cuenta de la importancia de abordarlos. Puede que sean pasados por alto por considerarse demasiado complejos y difíciles de tratar, o bien por la falta de voluntad política, pues es probable que quienes participaron activamente en el conflicto hayan aprovechado la oportunidad para adquirir las propiedades de otros. Sea cual fuere la razón, el no considerar los problemas de tenencia de la tierra no hará que éstos desaparezcan y podría dar lugar a un conflicto renovado. Por ejemplo, en algunas situaciones posteriores a conflictos, los trabajadores de las entidades de asistencia intentaron auxiliar a los desplazados asentándolos en tierras que se habían identificado incorrectamente como vacantes. De este modo, se despojó involuntariamente a las comunidades locales de sus derechos sobre esas tierras. Se situó, pues, a los desplazados por el conflicto original en medio de un nuevo conflicto cuando las comunidades intentaron recuperarlas.

4. Asistencia en las misiones de evaluación

- 4.1 En los primeros momentos de transición a la paz, suelen realizarse misiones de evaluación para analizar problemas e identificar prioridades para la acción posterior. Estas intervenciones se producen una vez finalizadas las hostilidades principales hasta el punto en que la ayuda internacional puede iniciarse con un grado razonable de seguridad. Sin embargo, en estos primeros momentos, la situación de seguridad puede cambiar rápidamente. Quienes participan en las evaluaciones preliminares deben haber recibido formación en cuestiones de seguridad.
- 4.2 Estas misiones deberían contar con un especialista en la tenencia y administración de la tierra para investigar los problemas fundamentales en estas materias. Probablemente la evaluación inicial de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra sea incompleta (véase el recuadro 3). No obstante, a pesar de estas limitaciones, esta evaluación suele ofrecer una primera indicación de la naturaleza, alcance, gravedad y distribución de los problemas relativos a la tenencia de la tierra en el país. En la evaluación debería darse prioridad a las medidas que deben tomarse en apoyo de las actividades de emergencia. Además, esta evaluación debería servir para sentar las bases del trabajo más minucioso que desempeñarán especialistas con cometidos a más largo plazo.
- 4.3 En este capítulo se identifican cuestiones que pueden considerarse como términos de referencia para los especialistas que realizan misiones de evaluación. Estas cuestiones se describen en mayor detalle en el Capítulo 5.
- 4.4 **Tipos de tenencia de la tierra.** Deberían identificarse los principales tipos de tenencia de la tierra. Entre éstos figuran muchas veces diferentes formas de tenencia tanto reconocida por la ley como consuetudinaria. El análisis debería abordar todos los derechos pertinentes sobre la tierra, incluida la propiedad y otros derechos más limitados o temporales para fines concretos (por ejemplo, derechos de uso y derechos hipotecarios). Deberían incluirse

RECUADRO 3

LIMITACIONES DE LAS EVALUACIONES INICIALES

Es probable que la evaluación inicial de los problemas relativos a la tenencia de la tierra sea incompleta. Por lo general, no se dispone de información para planificar la recuperación y reconstrucción en países que han sufrido conflictos prolongados. Pueden haber pasado muchos años desde el último censo, y es posible que durante el conflicto mucha de la población se haya trasladado. La situación dinámica del período posterior al conflicto dificultará la labor de recopilación de datos. Un gran número de personas desplazadas y refugiados puede trasladarse a diario fuera de cualquier proceso organizado, y tal vez no se tome nota de su localización durante algún tiempo.

El conocimiento de la situación en algunas zonas puede ser limitado si los viajes están restringidos debido a conflictos locales en curso y a la destrucción de infraestructuras, como carreteras, puentes y aeropuertos.

Posiblemente las personas que pueden ser entrevistadas se muestren reacias a hablar con extraños, o desconfíen del gobierno y sus colaboradores.

La inaccesibilidad o la falta de voluntad de las personas para participar en encuestas pueden causar errores sistemáticos en las evaluaciones. Tal será el caso especialmente cuando las necesidades de la población sean diversas.

los derechos relativos a distintos tipos de uso de las tierras rurales (por ejemplo, agricultura sedentaria y pastoreo). Habría que tener en consideración los vínculos entre las actividades rurales y urbanas.

- 4.5 El análisis debería abordar de qué forma la situación posterior al conflicto ha cambiado el modo de obtener el acceso a la tierra. En ocasiones, los informes de las primeras misiones se han centrado en cómo podría haber funcionado la tenencia de la tierra en ausencia de un conflicto, pasando por alto los trastornos causados por éste.
- 4.6 **Acceso a la tierra.** Debería analizarse la relación entre el acceso a la tierra y las estrategias de supervivencia de las personas. El análisis de la necesidad

de tierras para los refugiados y personas desplazadas que regresan debería tener en consideración el acceso estacional a la tierra. La disponibilidad y necesidad de alimentos variará de una estación a otra. Entre los asuntos que se plantean pueden figurar los siguientes:

- restitución;
- disputas sobre la tierra;
- indemnización;
- desalojo;
- reasentamiento;
- tierras para grupos vulnerables;
- refugios de emergencia y viviendas;
- tierras abandonadas públicas y privadas;
- tierras sin minas y tierras minadas.

4.7 **Cuestiones operacionales.** El análisis debería abordar los siguientes aspectos:

- organismos de administración de tierras y sus mandatos;
- dotación de personal de los organismos;
- ubicación y condiciones de los locales de oficina;
- disponibilidad y estado de los equipos;
- disponibilidad y estado de los registros de tierras.

4.8 **Marco de políticas.** Deberían indicarse las políticas relativas a la tenencia de la tierra, junto con las deficiencias y contradicciones.

4.9 **Marco jurídico.** Se debería establecer cuál es la legislación relativa a la tenencia de la tierra, y evaluar sus puntos fuertes y débiles. Habría que indicar las leyes que deben traducirse de manera que especialistas internacionales puedan leerlas.

4.10 **Coordinación entre organismos.** Debería realizarse una evaluación de la coordinación de las actividades sobre tenencia de la tierra llevadas a cabo por organismos gubernamentales, Naciones Unidas, organizaciones de ayuda internacional y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

- 4.11 **Comunicación.** Debería evaluarse la capacidad de comunicación con las personas. Entre los problemas figuran los relativos al idioma (por ejemplo, la necesidad de emplear traductores), los niveles de alfabetización y la disponibilidad de medios de comunicación como la radio y la televisión.
- 4.12 Deberían examinarse **las fuentes de información.**
- Debería identificarse a personas y organizaciones.
 - Debería evaluarse la disponibilidad y conveniencia de disponer de imágenes teledetectadas para su empleo en la identificación de zonas minadas y zonas de posible reactivación agrícola. Tal vez imágenes más antiguas puedan ofrecer información sobre si determinadas zonas estaban ocupadas.

5. Asistencia en las actividades de urgencia

- 5.1 Las misiones de evaluación inicial ofrecen un importante análisis de la situación, pero sólo pueden proporcionar un entendimiento limitado de los problemas al llevarse a cabo como actividades a corto plazo. Los primeros trámites prácticos para ayudar al gobierno comienzan a menudo al llegar personal de proyectos con misiones a más largo plazo. El tema central durante estos primeros momentos son las actividades de carácter urgente.
- 5.2 Especialistas con experiencia en materia de tenencia y administración de la tierra deberían formar parte del personal de los proyectos. En este capítulo se indican las cuestiones fundamentales que se deberían abordar durante la etapa de emergencia. Esta labor debería constituir la base de la determinación de prioridades para el desarrollo de políticas agrarias. Además, deberían indicarse medidas a corto plazo que puedan aplicarse con relativa rapidez. Con toda probabilidad seguirá habiendo dificultades en la recopilación de información, descritas en el Capítulo 4, y éstas afectarán a la calidad del análisis.
- 5.3 El equipo de especialistas debería estar formado por una combinación de personal nacional e internacional. Puede ser difícil identificar especialistas nacionales, ya que probablemente estén tan afectados por el conflicto como los demás, pero deberían realizarse esfuerzos por encontrarlos. Los especialistas nacionales deberían aportar su conocimiento de los procedimientos e idiomas locales y de la ubicación sobre los registros de tierras así como de otra documentación básica. Deberían ser bien percibidos por los distintos sectores de la sociedad. Los especialistas internacionales han de aportar conocimientos de las mejores prácticas internacionales en situaciones posteriores a conflictos, así como ofrecer una cierta independencia con respecto a las controversias locales.
- 5.4 La combinación de facultades y conocimientos técnicos de los especialistas en tenencia y administración de tierras debería ser adecuada para la

naturaleza y las condiciones de la situación posterior al conflicto. Tal vez sean necesarios conocimientos especializados en materias como:

- Política agraria;
- Legislación agraria;
- Tenencia de la tierra pertinente para las condiciones del país (por ejemplo, pastoreo si las zonas de secano están afectadas);
- Registro de tierras y catastros;
- Adjudicación y solución de controversias;
- Sistemas de información geográfica (SIG) y teledetección;
- Programas de comunicación y difusión.

- 5.5 Las posibles partes interesadas deberían identificarse en una etapa temprana. Véase el Recuadro 4. La lista puede ser larga y tal vez resulte difícil lograr que todos los interesados participen en los debates iniciales. Las personas vulnerables, como pobres, analfabetas y quienes viven en zonas remotas, pueden encontrar dificultades a la hora de organizarse y quizás no resulte fácil incluirlos. Pese a estas dificultades, se debería hacer un esfuerzo por llegar a los pobres, pues figuran entre los más vulnerables y probablemente sus medios de vida se vean afectados sobremanera por las nuevas políticas agrarias. Habría que realizar un análisis de los intereses de las partes implicadas.

RECONOCIMIENTO DE LOS PROBLEMAS RELATIVOS A LA TENENCIA DE LA TIERRA

- 5.6 **¿Figura el acceso a la tierra entre los asuntos a tratar?** Debería analizarse la importancia que quienes dirigen las actividades de recuperación y reconstrucción conceden a los problemas relativos a la tenencia de la tierra. Tal vez quienes fijan las prioridades de la recuperación y reconstrucción no asignen a los problemas relativos a la tenencia de la tierra la misma importancia que las personas que sufren estos problemas a diario. Establecer instituciones con autoridad y capacidad jurídicas para adjudicar derechos sobre las tierras y resolver controversias al respecto puede no considerarse importante, o verse como algo demasiado difícil. A veces han sido sólo casos extremos de violación de los derechos humanos los que han obligado a incluir los problemas de la tenencia de la tierra entre los asuntos a tratar.

RECUADRO 4

IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES PARTES INTERESADAS

Entre las personas interesadas en cuestiones relativas a la tenencia de la tierra podrían figurar:

- Personas que intentan que les sean restituidas sus tierras, por ejemplo, en casos en que las mismas fueron expropiadas injustamente por el gobierno, adquiridas mediante el empleo de la fuerza o el fraude, u ocupadas por otras personas al huir los propietarios legítimos durante el conflicto.
- Personas que intentan obtener derechos formales sobre las tierras que ocupan, como por ejemplo los invasores o personas que adquirieron la tierra de una administración gubernamental anterior, pero que no recibieron documentos legales.
- Personas que ocupan tierras sin autorización.
- Personas que intentan obtener tierras, por ejemplo quienes no pueden regresar a sus hogares, antiguos combatientes y otra población pobre sin tierras, incluidas familias dirigidas por mujeres.
- Responsables de la formulación de políticas.
- Legisladores.
- Funcionarios de los organismos de administración de tierras que son responsables de ejecutar las políticas y leyes relativas a la tenencia de la tierra.
- Funcionarios de otros organismos públicos, por ejemplo de finanzas, bienestar social, transporte, comunicaciones, desarrollo rural.
- Líderes locales.
- Personal de ONG interesadas en la tenencia de la tierra, algunas de las cuales pueden centrarse en cuestiones como el género o el medio ambiente.
- Miembros de departamentos universitarios relevantes.
- Funcionarios de organismos bilaterales y multilaterales que apoyan la recuperación y la reconstrucción.

5.7 Las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra pueden aparecer fragmentadas, por ejemplo, la asignación temporal de tierras, necesidad de tierras agrícolas para garantizar la seguridad alimentaria, la necesidad de una vivienda adecuada o de facilitar el acceso a la tierra a través de procesos de reclamaciones legítimas. La importancia política de estos aspectos

distintos de la tenencia de la tierra puede ser diferente y variable durante el período posterior al conflicto. La cercanía del invierno puede poner de manifiesto la necesidad de proporcionar cobijo de forma urgente, pero esta importancia puede disminuir al llegar un tiempo más cálido.

- 5.8 Aun cuando un gobierno reconoce que el acceso a la tierra es origen de tensiones sociales, puede que no establezca un marco general para abordar los problemas. Es posible que los distintos ministerios presenten reclamaciones opuestas respecto a la responsabilidad sobre las tierras y otras formas de propiedad. Puede que las responsabilidades de la administración de tierras se asignen dentro de un vacío político y jurídico. En consecuencia, el acceso a la tierra podría conseguirse a través de un método que se puede describir como «autoayuda»: la gente hace lo que sea necesario por sobrevivir, incluso ocupar cualquier tierra o edificio del que se pueda disponer.

EL SISTEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA

- 5.9 **¿Qué sistemas de tenencia de la tierra existen?** Debería ampliarse el análisis realizado durante la misión de evaluación preliminar. Éste debería constituir la base para restablecer o reformar las instituciones. Los sistemas jurídicos formales de tenencia de la tierra pueden comprender el sector privado, cooperativas y sociedades estatales. Habría que analizar la naturaleza del sistema de registros, por ejemplo si los documentos del registro ofrecen una prueba concluyente o tan sólo una presunción razonable respecto de los derechos sobre las tierras. También debería evaluarse la condición legal de los muestreos y mapas de las parcelas, por ejemplo si figuran en el registro legal. Los sistemas formales pueden ser diferentes en las zonas rurales y urbanas, y deberían analizarse los vínculos entre zonas rurales y urbanas.
- 5.10 Los sistemas formales de tenencia de la tierra pueden coexistir con los sistemas de tenencia consuetudinaria. En estos casos, la tenencia consuetudinaria puede ser más importante en las zonas rurales, y sobre todo en los lugares más remotos. Es probable que las instituciones consuetudinarias subsistan al conflicto, posiblemente en formas modificadas. La variabilidad regional de

las costumbres y los cambios que quizás hayan sufrido puede hacer que los administradores de las tierras no entiendan bien sus reglas específicas. La situación podría ser compleja. Tal vez existan varios tipos diferentes de sistemas de tenencia consuetudinaria en distintas partes del país, y dichos sistemas pueden haberse visto afectados por la legislación y el conflicto.

5.11 **¿De qué manera la situación posterior al conflicto ha cambiado el modo de obtener acceso a la tierra?** Puede que a causa del conflicto ya no sea posible utilizar formas tradicionales de obtención de tierras, y exista una multitud de reclamaciones contrapuestas sobre las tierras. Por ejemplo, en los primeros días después del final del conflicto:

- Las personas que fueron obligadas a reubicarse tal vez no puedan adquirir tierras en sus zonas de origen. Es probable que tampoco tengan derecho a adquirir tierras en la zona en la que ahora residen.
- La legislación discriminatoria introducida durante el conflicto puede ser causa de que a algunas personas les hayan expropiado sus tierras. La legislación también puede impedir que algunos grupos adquieran tierras legalmente.
- El colapso del sistema de registro de tierras puede hacer que resulte imposible determinar quién tiene derechos legales para ocupar tierras privadas. Numerosas transacciones voluntarias pueden no haber sido inscritas, o registradas de otra forma.
- El desmoronamiento del sistema procesal o de justicia puede hacer que resulte imposible resolver legalmente las controversias sobre la tierra.

5.12 **¿Qué grupos son vulnerables?** Los grupos vulnerables deberían identificarse lo antes posible. He aquí algunos ejemplos:

- Las mujeres pueden verse desfavorecidas para obtener derechos de propiedad, bajo el derecho escrito y el derecho consuetudinario.
- Los niños separados de su familia a raíz del conflicto pueden ser extremadamente vulnerables y perder sus derechos de sucesión.
- Las minorías étnicas o religiosas pueden verse discriminadas.

- Los más pobres, que suelen tener menos educación, pueden tener dificultades para entender los procesos de restitución y posiblemente carezcan de los contactos políticos necesarios para que se tomen las medidas pertinentes. En esta categoría podrían figurar discapacitados, personas desplazadas y antiguos combatientes de rango bajo de las distintas fuerzas armadas.

ADJUDICACIÓN DE DERECHOS SOBRE LAS TIERRAS

- 5.13 **¿Por qué es necesaria la restitución? ¿Cuál es el alcance de la ocupación no autorizada de las tierras?** Los refugiados y las personas desplazadas que regresan a sus hogares tal vez descubran que sus propiedades han sido ocupadas por otros. Ocupaciones sin autorización pueden ocurrir de igual manera en tierras públicas. Su restitución exige la resolución judicial de demandas para determinar quién tiene un derecho más legítimo sobre la tierra. En algunos casos, las reclamaciones sobre las tierras pueden ser relativamente simples: las personas cuyas tierras fueron tomadas por la fuerza o mediante fraude intentan recuperarlas de quienes se apoderaron de ellas. Sin embargo, otros casos pueden resultar más complicados e implicar varias demandas legítimas. Por ejemplo, el gobierno puede haber expropiado las tierras injustamente durante el conflicto y haberlas transferido a un beneficiario que la haya vendido luego legalmente a su propietario actual. En este caso, la persona que fue propietaria de las tierras antes de su expropiación intentará recuperarlas de quienes las compraron mediante una transacción de buena fe.
- 5.14 Debería analizarse la naturaleza y el alcance de las controversias por la tierra. Véase el Recuadro 5. El análisis debería evaluar factores como los siguientes:
- ¿Cuántas solicitudes de restitución pueden presentarse en distintas regiones del país?
 - ¿Cuáles son los distintos tipos de casos de restitución que existen?
 - ¿Qué clase de personas pueden solicitar la restitución de sus tierras?
 - ¿Qué pruebas es probable que tengan las personas para respaldar sus reclamaciones?
 - Si las personas recuperan sus propiedades de quienes las ocupan, ¿cómo se puede proteger a estos últimos para que no se queden sin hogar?

- ¿Es la restitución una opción en todos los casos? De no ser así, deberían analizarse las otras alternativas posibles, por ejemplo indemnizaciones monetarias o en especie.

5.15 **¿Qué problemas pueden entrañar los desalojos?** Por un lado, la falta de alojamiento alternativo puede hacer difícil para los refugiados y personas desplazadas el desalojar a las personas de sus tierras. Por otro lado, pueden producirse desalojos de un grupo contra otro, y tal vez las mujeres sean desalojadas de la propiedad familiar por sus parientes. Los gobiernos también pueden desalojar a personas en cumplimiento de obligaciones legales conforme a acuerdos internacionales. Las demoras y dificultades de los programas de desarme quizás den lugar a situaciones inestables y peligrosas si las personas oponen resistencia a los intentos de desalojarlas.

RECUADRO 5

EJEMPLOS DE CONTROVERSIAS POR LA TIERRA

La naturaleza de las controversias por la tierra dependerá de las circunstancias. Pueden existir muchas combinaciones posibles de controversias. He aquí algunos ejemplos de categorías de controversias sobre la tierra:

- Reclamaciones realizadas por el gobierno respecto de personas que ocupan tierras públicas.
- Reclamaciones de refugiados y personas desplazadas que regresan a su lugar de origen, respecto de personas que ocupan sus tierras sin autorización.
- Reclamaciones realizadas por propietarios respecto de refugiados y personas desplazadas que han regresado y que ocupan sus tierras sin autorización.
- Reclamaciones realizadas por refugiados respecto de personas desplazadas que ocupan sus tierras sin autorización.
- Reclamaciones en caso de tierras ocupadas por personas que fueron trasladadas allí por un gobierno anterior, es decir, cumpliendo órdenes y no como ocupación voluntaria.
- Reclamaciones legítimas contrapuestas a raíz de sucesivas ocupaciones prolongadas por diferentes partes.
- Reclamaciones por parte de dos o más comunidades respecto de las mismas tierras.

- 5.16 **¿Qué mecanismos jurídicos existen para solucionar las controversias sobre la tierra?** ¿Qué capacidad tienen los tribunales para ver causas en tiempo oportuno? ¿Existe alguna preferencia por la aplicación de «medios alternativos de solución de conflictos» como la mediación o el arbitraje? ¿Pueden introducirse enfoques informales alternativos para resolver conflictos sin detrimento del sistema jurídico formal o de un sistema consuetudinario?
- 5.17 **¿Qué necesidad existe de formalizar derechos?** Tal vez algunas personas quieran obtener derechos formales sobre las tierras que actualmente ocupan. Por ejemplo, el gobierno durante el conflicto puede haber transferido tierras a beneficiarios de una reforma agraria, pero sin emitir títulos. En otros casos, puede que los invasores sin títulos se hayan asentado en las tierras sin ninguna objeción. Probablemente las personas con poca seguridad en la tenencia quieran confirmar sus derechos antes de ser desposeídos de sus tierras por otros.

NECESIDAD DE TIERRAS

- 5.18 **¿Qué tierras se necesitan para reasentar a quienes no las poseen?** El reasentamiento es necesario cuando las personas no pueden volver a sus tierras de origen y deben ser alojadas en otra parte. Debería abordarse el tema del acceso a la tierra por parte de mujeres y otros grupos vulnerables. Esto puede resultar de especial importancia en zonas de tenencia consuetudinaria, donde posiblemente las mujeres se vean desfavorecidas. El acceso a la tierra para algunos grupos puede estar prescrito, por ejemplo, a veces un acuerdo de paz puede exigir la asignación de tierras a antiguos soldados.
- 5.19 **¿Qué tierras se necesitan para fines agrícolas?** Deberían identificarse las necesidades de tierras a corto y más largo plazo para las distintas partes interesadas. El análisis debería abordar la necesidad de tierras para distintos fines, por ejemplo para agricultores sedentarios o pastores nómadas. En una evaluación de las tierras destinadas al pastoreo deberían tenerse en cuenta los planes de reconstitución de los rebaños.
- 5.20 **¿Qué tierras se necesitan para fines residenciales?** Tal vez se necesiten tierras a fin de crear parcelas en zonas urbanas y periurbanas para quienes

no desean regresar a sus hogares rurales. En una evaluación de las soluciones a más largo plazo deberían abordarse las necesidades de vivienda, por ejemplo, a través de un inventario de las residencias dañadas y las necesidades de reconstrucción.

5.21 **¿Qué tierras se necesitan para las actividades e infraestructura del gobierno?** Los organismos gubernamentales necesitan instalaciones adecuadas para llevar a cabo sus operaciones. Además, podrían necesitarse tierras para la construcción y restauración de servicios públicos. Existe el peligro de que la adquisición de propiedades con tales fines pueda volverse desordenada debido a la falta de coordinación en el gobierno, la falta de entendimiento de las necesidades gubernamentales, la falta de reconocimiento de las limitaciones presupuestarias y la premura por adquirir y controlar recursos como parte de la «extensión de influencia» por parte de algunos organismos.

5.22 **¿Qué tierras se necesitan para su uso temporal?** Pueden necesitarse tierras para:

- La producción de cultivos estacionales con miras a mejorar la seguridad alimentaria de los hogares y permitir el pastoreo del ganado;
- Brindar refugio para satisfacer las necesidades inmediatas de las personas que regresan y de otras personas con necesidades de vivienda de urgencia;
- Instalaciones para las fuerzas de mantenimiento de la paz, las organizaciones de socorro y los trabajadores de la asistencia internacional.

DISPONIBILIDAD DE TIERRAS

5.23 **¿Qué tierras públicas han sido abandonadas o están disponibles por otros motivos?** ¿Hay tierras públicas que puedan utilizarse de forma permanente o provisional para el asentamiento de personas que no tienen un lugar a donde ir? ¿Las tierras públicas han sido ya invadidas por ocupantes sin títulos?

5.24 **¿Qué tierras privadas han sido abandonadas o están disponibles por otros motivos?** En algunos casos puede que los propietarios de las tierras

no regresen. Definir cuándo una tierra está «abandonada» será una tarea difícil. Un gobierno puede considerar las tierras abandonadas, mientras que sus propietarios tal vez consideren su ausencia sólo temporal.

- 5.25 **¿Qué tierras están libres de minas y cuáles están minadas?** Debería elaborarse un inventario de las tierras minadas. La existencia de minas puede impedir el regreso de las personas a sus tierras aun cuando hayan adquirido el derecho legal de hacerlo. Deberían establecerse prioridades para la retirada de minas de las distintas zonas.

MARCO OPERACIONAL

- 5.26 **¿Cuáles son los organismos de administración de tierras que permanecen?** Deberían identificarse los organismos encargados de los distintos aspectos de administración de tierras, para, por ejemplo:

- Definir normas para la asignación de tierras;
- Pronunciarse respecto de derechos sobre las tierras;
- Controlar las tierras que podrían ser utilizadas por refugiados y personas desplazadas;
- Administrar los archivos de tierras, incluidos registros de tierras y catastros.

¿De qué forma colaboran estos organismos? ¿Qué estrategias pueden elaborarse para coordinar sus funciones?

- 5.27 **¿Cuál es el personal especializado técnico y de gestión que permanece?** Debería determinarse la dotación de personal de los organismos y evaluarse la disponibilidad de conocimientos y las carencias de capacidad. Muchas personas pueden haber huido. El escaso nivel de educación y formación en materia de administración de tierras, que refleja el nivel general de educación, puede entrañar que muchos empleados no estén bien preparados para realizar sus obligaciones. Probablemente los profesionales no conozcan las nuevas tecnologías o conceptos de gestión.

- 5.28 **¿Qué edificios pueden utilizarse para oficinas de los organismos?** La destrucción generalizada de edificios va a limitar las actividades de los

organismos encargados de la administración de tierras. En la evaluación debería identificarse dónde se sitúan las oficinas, el alcance de los daños a edificios y qué reparaciones pueden llevarse a cabo a corto plazo para que entren en funcionamiento. Es necesario identificar los espacios para los archivos y para las actividades.

5.29 **¿Qué equipos existen?** Deberían evaluarse los equipos disponibles. Los equipos informáticos y de análisis pueden estar obsoletos o haber sido destruidos.

5.30 **¿Qué registros de tierras existen?** Los registros de tierras como registros de la propiedad, mapas catastrales y registros de encuestas sobre el terreno son importantes fuentes de datos para demostrar la titularidad de derechos. La información secundaria, como directorios telefónicos, cuentas de electricidad y registros de impuestos sobre la propiedad, también puede ser importante a la hora de secundar las reclamaciones de derechos sobre las tierras. Los registros de tierras pueden haberse destruido, pero también ha habido muchos casos en los que los administradores retiraron la documentación durante el conflicto y la escondieron. Debería realizarse un análisis de los registros de tierras, por ejemplo:

- ¿Qué registros de tierras se han destruido?
- ¿Qué registros existen aún y dónde están?
- ¿Qué registros corren peligro de ser destruidos o dañados y qué medidas inmediatas pueden tomarse para su conservación? ¿A dónde deberían trasladarse?
- ¿Cuál es la calidad de los registros de tierras existentes? ¿Reflejan la situación real o han sido modificados ilegalmente? Las copias pueden ser de fechas distintas y circunstancias diferentes.
- ¿Qué procedimientos, como el escaneo, pueden utilizarse para proteger los registros de tierras?
- ¿Qué copias existen de los registros de tierras, en qué condiciones están y cuál es su grado de actualización?

- ¿Hay restricciones jurídicas relativas a la gestión de los registros de tierras? Por ejemplo, en algunos países, los registros de propiedad de la tierra se consideran como registros confidenciales del sistema judicial. Además, la legislación puede prescribir dónde deben guardarse los registros y, en esos casos, puede ser requerida una legislación especial para permitir la reubicación de los mismos.

- 5.31 **¿Es la corrupción un factor importante?** ¿Existe un sistema corrupto en el que se exige el pago de sobornos para facilitar las gestiones? ¿Las asignaciones de tierras son transparentes? ¿Quién se beneficia de la corrupción?
- 5.32 **¿Qué cambios pueden realizarse para que el sistema de administración de tierras entre en funcionamiento?** Tal vez se requieran cambios mínimos en el sistema de administración de tierras a fin de hacerlo operativo con la mayor rapidez posible. Introducir cambios de gran alcance puede provocar importantes retrasos si la experiencia del personal que regresa no sirve para el sistema propuesto.

MARCO DE POLÍTICAS

- 5.33 **¿Qué poder de acción tiene el gobierno?** Para mejorar el acceso a la tierra, el mandato del gobierno debería permitirle tomar medidas rápidas y decisivas. Su poder dependerá en ocasiones de si se trata de un gobierno de transición bajo mandato internacional o de un gobierno nacional independiente. Sin embargo, en ambos casos pueden existir limitaciones. En algunos casos, gobiernos de transición dirigidos por fuerzas internacionales han actuado en situaciones constitucionales poco claras y con un mandato legal poco claro, lo que ha creado aspectos confusos y contradictorios en la política agraria. Los gobiernos nacionales independientes pueden ser débiles y enfrentarse a una oposición interna fuerte que puede dificultar el desarrollo de ciertos aspectos de la política agraria.
- 5.34 **¿De qué medios se dispone para formular y ejecutar la política agraria?** La escasa disponibilidad de expertos nacionales puede restringir la incorporación de valiosos conocimientos locales en las políticas. Las limitaciones de la

capacidad local para aplicar iniciativas en materia de políticas retrasarán los avances en la instauración de procedimientos de administración de tierras. Los límites de los recursos afectarán a la capacidad de los organismos de administración de tierras para emplear personal adecuado, comprar equipos técnicos y ofrecer capacitación. La capacidad para la administración de tierras puede verse afectada por otras limitaciones. La destrucción de infraestructura básica puede limitar las comunicaciones, el establecimiento de oficinas y registros, y el funcionamiento de equipos que necesitan electricidad.

MARCO JURÍDICO

5.35 **¿Qué instituciones jurídicas quedan?** Debería identificarse la legislación pertinente. Véase el Recuadro 6. El análisis jurídico debería abordar los siguientes aspectos:

- ¿Cuáles son los problemas principales de la legislación actual y cómo puede ser mejorado? En algunos países, los problemas en materia de legislación pueden ser relativamente localizados. Sin embargo, en los que han experimentado la transición de un sistema comunista a un sistema orientado hacia el mercado, las leyes agrarias relacionadas con los conflictos formaban parte de todo un sistema de derecho que debía ser transformado.
- ¿Cómo pueden introducirse cambios en la legislación? ¿Cuáles son los procedimientos para promulgar leyes? ¿Son complicados y requieren demasiado tiempo?
- ¿Qué mecanismos jurídicos existen para la asignación de derechos sobre las tierras, incluso en caso de restitución y reasentamiento? La legislación existente puede resultar engorrosa e inadecuada para un programa de restitución en gran escala, sobre todo si los solicitantes no disponen de documentos legales para demostrar sus derechos.

5.36 En los casos en que existe tenencia consuetudinaria, el análisis jurídico debería evaluar lo siguiente:

- ¿Qué mecanismos jurídicos existen para reconocer y proteger la tenencia consuetudinaria? ¿Hay formas prácticas de registrar los derechos sobre

RECUADRO 6 ANÁLISIS JURÍDICO

Entre los ejemplos de leyes que deben analizarse figuran:

- La Constitución;
- Las leyes de ordenación de tierras;
- Las leyes sobre gestión de los recursos naturales, entre ellos el medio ambiente, los bosques y el agua;
- Leyes sobre el registro de tierras y catastros, incluidas cesiones e hipotecas;
- Control de la planificación del aprovechamiento y subdivisión de la tierra;
- Leyes de arrendamiento;
- Derecho familiar;
- Leyes de sucesión;
- Leyes sobre privatización;
- Leyes sobre el impuesto predial;
- Leyes sobre el gobierno local;
- Leyes sobre la tenencia consuetudinaria;
- Leyes sobre abandono y restitución, incluida la prescripción o usucapión;
- Leyes sobre expropiación de tierras e indemnización;
- Otras leyes que pueden ser contrarias a los principios jurídicos internacionales y que afectan a los derechos de propiedad.

las tierras comunales, como por ejemplo la propiedad comunera o las tierras familiares? ¿Existen otras formas de consolidar los derechos consuetudinarios?

- ¿Qué disposiciones jurídicas existen para reconocer una comunidad como organismo con autoridad legal, como por ejemplo una asociación o cooperativa? ¿Qué condiciones son necesarias para conseguir esta autoridad legal?
- ¿Qué disposiciones jurídicas pueden utilizarse para proteger las rutas de trashumancia?

5.37 **¿La infraestructura jurídica establece discriminaciones con respecto a determinadas personas?** Las leyes discriminatorias suelen ser características

en el período anterior al conflicto y durante éste. Incluso pueden haber sido un factor trascendental en el brote del conflicto. ¿Impide o limita la legislación las actividades de diversas clases de personas? Tal vez en algunos casos las leyes no sean discriminatorias, pero pueden haberse utilizado de forma discriminatoria durante el conflicto. La experiencia puede haber despertado resentimiento hacia esas leyes. ¿Son necesarias directivas y directrices para establecer la forma en que deberían utilizarse e interpretarse las disposiciones jurídicas en determinadas condiciones?

- 5.38 **¿De qué conocimientos especializados locales se dispone?** Siempre que sea posible deberían utilizarse los conocimientos locales sobre la ley y las prácticas aplicadas. Es probable que el gobierno tenga que valerse de parte, si no de la mayoría, del marco jurídico existente como base para sus actividades en el período posterior al conflicto, aunque tal vez esto resulte inaceptable para algunos grupos de población que con anterioridad han sufrido discriminaciones en virtud de ese marco jurídico.

COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS

- 5.39 **¿Cuál es la capacidad para comunicarse de forma eficaz con otros organismos gubernamentales, organizaciones internacionales y ONGs?** La falta de coordinación dentro del gobierno y con otras organizaciones puede llevar a la duplicación de actividades y a una formulación y ejecución incoherentes de las políticas agrarias.
- A nivel del gobierno puede haber un afán descoordinado e insostenible por crear organismos gubernamentales. En algunos casos, puede haber incertidumbres en cuanto a cuál es el órgano político al que debería dirigirse la consulta. Por ejemplo, un órgano creado podría disolverse en una fase posterior. La acción de los distintos organismos no está, por lo general, coordinada desde el principio. Por ejemplo, un organismo de registro de tierras puede no estar preparado para ocuparse de los numerosos documentos emitidos por la instancia que se pronuncia sobre las reclamaciones relativas a las tierras.
 - Es posible que las organizaciones internacionales establezcan su propio programa, sin una coordinación eficaz con el trabajo de los demás.

- Las ONG tal vez actúen a nivel local sin un foro formal para coordinar las actividades con las instancias públicas y con otras organizaciones.

COMUNICACIÓN

- 5.40 **¿Cuál es la capacidad de comunicación?** La falta de capacidad para comunicarse de forma eficaz con las personas puede causar malentendidos, desconfianzas, falta de cooperación e incluso violencia. En una situación posterior a un conflicto donde los especialistas internacionales intentan identificar la política y los sistemas jurídicos y administrativos, la falta de conocimiento de los idiomas locales puede resultar un serio obstáculo para la eficacia de las operaciones. Es probable que se necesite emplear una importante cantidad de dinero y esfuerzos para facilitar intérpretes. Las interpretaciones y traducciones pueden ser objeto de alteraciones deliberadas, con modificaciones en el significado y el propósito de las informaciones. Tal vez sea necesario que varios traductores revisen las traducciones de la documentación especialmente delicada e importante para garantizar que se presentará el mensaje correcto.
- 5.41 La capacidad para comunicarse de forma eficaz puede ser limitada debido a conflictos locales en curso y a limitaciones en infraestructuras como el teléfono, la electricidad y las carreteras. Debería evaluarse hasta qué punto la población de las zonas rurales dispone de radio, televisión y periódicos.

IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES

- 5.42 **¿Cuáles son las zonas prioritarias?** El análisis debería determinar el ámbito, la naturaleza, la intensidad y la distribución de los problemas relativos a la tenencia de la tierra en el país. Es preciso determinar cómo se ha de establecer un orden de prioridades respecto a estos problemas. Debería evaluarse la capacidad del gobierno para abordarlos, incluida la promulgación de toda legislación necesaria a fin de otorgar autoridad jurídica para la actuación de un organismo de administración de tierras.
- 5.43 **¿Qué problemas deberían abordar con prudencia los administradores de tierras?** Deberían identificarse los problemas que requieren prudencia. Por

ejemplo, en algunos casos puede haber razones válidas para no tratar problemas relativos al derecho consuetudinario, sobre todo si el personal internacional no conoce bien este derecho. Debería asimismo resistirse la tentación de dejar de lado muchos problemas. Puede haber problemas sumamente delicados, pero el hecho de no tratarlos no va a hacer que desaparezcan. El análisis debería intentar comprender cómo volver a enfocar los problemas para que creen menos divisiones, por ejemplo especificando la asignación de tierras a un grupo amplio de la sociedad en lugar de a un grupo único.

DISEÑO Y EJECUCIÓN DE MEDIDAS A CORTO PLAZO

- 5.44 Muchas cuestiones fundamentales, como la restitución y el reasentamiento, podrán abordarse sólo después de haberse acordado las reglas y haberse establecido la legislación y los mecanismos de observancia necesarios. Éstos forman parte de la respuesta a más largo plazo; introducir estas iniciativas a corto plazo puede causar problemas si se utilizan enfoques que difieren de las normas que se van a adoptar en la legislación posterior. Sin embargo, el análisis durante la etapa de emergencia quizás indique una serie de políticas temporales y medidas a corto plazo que pueden implementarse. Entre las posibles medidas tal vez figuren las siguientes.
- 5.45 **Incluir la tierra entre los temas de trabajo.** Si la tenencia de la tierra no figura entre los temas de trabajo, deberían dedicarse tiempo y esfuerzos a explicar al gobierno y a otras partes la importancia del acceso a la tierra. El mensaje debería exponerse de forma clara para que los responsables de la formulación de políticas y los administradores lo entiendan. El acceso a la tierra, que puede ser fuente de alimentación, cobijo y ayuda durante la emergencia, también puede ser el elemento fundamental para la estabilidad política, social, cultural y económica. Por estas importantes razones, la elaboración y ejecución de políticas para facilitar el acceso a la tierra, así como para su administración, deberían constituir una prioridad política, social, cultural y económica para el gobierno en el período sucesivo a un conflicto.
- 5.46 **Instauración de mecanismos de coordinación.** La coordinación de las políticas gubernamentales en relación con sus repercusiones para el acceso a

la tierra puede lograrse mediante la creación de comités interinstitucionales. Debería designarse un «organismo principal» dentro del gobierno para abordar temas relativos al acceso a la tierra y a la seguridad de la tenencia. Deberían asimismo instituirse mecanismos eficaces de coordinación entre las organizaciones de ayuda internacional, así como entre estas organizaciones y el gobierno, a fin de mejorar la repartición de información y las medidas propuestas en relación con el acceso a la tierra y su administración.

- 5.47 **Traducción de la legislación y otros documentos.** La legislación básica puede haber sido traducida de los idiomas locales para su utilización por parte de especialistas internacionales durante el análisis inicial del marco jurídico. La calidad de estas traducciones debería evaluarse con atención y, en caso necesario, deberían elaborarse nuevas traducciones. También deberían traducirse, según convenga, otros documentos jurídicos y políticos que tengan repercusiones en el acceso a la tierra, a fin de ser utilizados por los especialistas internacionales. Los traductores debieran conocer bien el contenido técnico (por ejemplo, derecho, economía, encuestas) de los documentos que van a traducirse.
- 5.48 **Reparación de las oficinas de administración de la tierra.** Los locales de oficinas para los departamentos fundamentales de los organismos encargados de la tierra deberían repararse y resguardarse a fin de que éstos puedan funcionar.
- 5.49 **Protección de los registros de tierras.** Los registros disponibles de tierras deberían trasladarse a lugares seguros; es necesario además que se hagan copias. Debería intentarse recuperar los registros de tierras perdidos.
- 5.50 **Cursos de capacitación a corto plazo para el personal de administración de tierras.** Probablemente el análisis muestre aspectos en los que los conocimientos especializados son escasos o nulos. Deberían diseñarse y realizarse cursos breves para el personal principal a fin de restablecer la capacidad de gestión, técnica y administrativa de los organismos encargados de las tierras. Por ejemplo, en una formación inicial podrían incluirse temas

como la gestión de proyectos y la utilización de computadoras y equipos modernos de muestreo.

- 5.51 **Estructuras de comunicación.** Los rumores pueden crear inseguridad y miedo si las personas no conocen bien lo que está ocurriendo. Deberían establecerse canales de comunicación para difundir la información en los idiomas locales a través de medios de comunicación como la radio, la televisión y los periódicos. Establecer buenos servicios de traducción e interpretación puede ser importante para garantizar que en los distintos debates, talleres y documentos no se generen malentendidos.
- 5.52 **Suspensión a corto plazo de los desalojos.** Para evitar desalojar a personas de manera injusta, podría permitirse a quienes no tienen un alojamiento alternativo permanecer en posesión de la propiedad durante un período definido y limitado de tiempo.
- 5.53 **Suspensión de nuevas asignaciones de tierra importantes y evaluación de las asignaciones existentes.** En muchos conflictos ha habido personas que han aprovechado oportunidades para privatizar amplias explotaciones de tierra. Las solicitudes de asignaciones temporales o permanentes en forma de concesiones o donaciones de grandes zonas de tierras públicas deberían suspenderse y analizarse para determinar si representan la utilización más adecuada de la tierra. Los casos en que estas asignaciones ya se han realizado deberían examinarse a fin de establecer si existen razones válidas para que el Estado recupere las tierras.
- 5.54 **Asignación de derechos de uso temporales.** Hasta la aprobación de la legislación, pueden concederse derechos temporales de uso de las tierras. Las asignaciones temporales deberían definirse claramente a fin de evitar posibles conflictos. Puede ser importante separar la propiedad de la tierra de su uso. Por ejemplo, quizás exista apremio por utilizar tierras productivas para la recuperación económica, pero esto no debiera dar lugar a la pérdida de las tierras por parte de su propietario legítimo. Puede que los propietarios estén dispuestos a poner sus tierras a disposición si se han ideado sistemas

de arrendamiento a corto plazo que protejan sus derechos así como los de los arrendatarios. Los arrendamientos a corto plazo pueden permitir que se utilicen tierras públicas vacantes para producir cultivos estacionales. Es posible promover la utilización de arrendamientos simples, pero equitativos. En las publicaciones Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra 2 «Directrices sobre buenas prácticas en los contratos de arrendamiento agrario», y Notas de la FAO sobre tenencia de la tierra 1 «Arrendamiento de tierras agrícolas» puede encontrarse información sobre la creación de buenos contratos de arrendamiento.

- 5.55 **Medidas temporales para tratar las reclamaciones sobre tierras.** Antes de que estén finalizadas las normas para tratar las reclamaciones y controversias sobre la tierra, tal vez las personas puedan informar a un organismo encargado de la tenencia de su intención de solicitar la restitución de sus tierras. Este organismo puede archivar esta información hasta que sea posible aplicar el proceso de resolución de las reclamaciones sobre tierras.

6. Asistencia en la formulación de las políticas

- 6.1 A medida que las condiciones mejoran, la atención puede dejar de centrarse en la realización de actividades de emergencia y pasar al desarrollo de las políticas. El desarrollo e implementación de políticas para facilitar el acceso a la tierra, así como para su administración, debería ser una prioridad política, social, cultural y económica para el gobierno en toda situación posterior a un conflicto. Con toda probabilidad los especialistas en tenencia y administración de tierras encontrarán una gran variedad de problemas en materia de políticas (véase el Recuadro 7). En la medida de lo posible, la tenencia de la tierra debería tratarse dentro de un contexto político amplio y no como una serie de cuestiones independientes. Este enfoque reconoce la interrelación de los problemas y promueve reacciones coordinadas ante ellos tanto entre las instituciones pertinentes como dentro de ellas.
- 6.2 En la práctica, es probable que en las primeras etapas del período posterior al conflicto el gobierno se encuentre reaccionando ante problemas relativos a la tierra en vez de anticiparse a ellos. La capacidad para planificar y elaborar políticas de acceso y administración de tierras suele ser limitada debido a la falta de personal con experiencia y de fondos, así como a la destrucción de infraestructura y equipos. Los progresos pueden ser lentos al principio debido a problemas como el deficiente mantenimiento de los registros, obstáculos burocráticos y políticos, la saturación de los tribunales judiciales, y leyes ineficaces o que no pueden ser aplicadas.
- 6.3 Puede resultar difícil aplicar grandes cambios en la administración de tierras a corto plazo. La formulación de políticas detalladas en un país después de un conflicto puede ser un proceso largo, debido en parte a la naturaleza delicada de algunos problemas. Determinados aspectos del acceso a la tierra pueden ser vehementemente debatidos dentro de las facciones del gobierno y en la sociedad en general. A su vez, puede existir una gran presión para

RECUADRO 7
CUESTIONES DE POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL ACCESO
A LA TIERRA

Probablemente será necesario tomar decisiones políticas en relación con una serie de cuestiones, como por ejemplo:

- Necesidad de facilitar protección y vivienda de emergencia.
- Desarrollo de una estrategia de vivienda para los refugiados y personas desplazadas que regresan a sus lugares de origen.
- Asignaciones temporales de tierras públicas vacantes o tierras privadas abandonadas para actividades gubernamentales o comerciales, así como para los refugiados y personas desplazadas dentro el país que regresan a sus lugares de origen.
- Evitar la ocupación ilegal de tierras y edificios por parte de los señores de la guerra y criminales.
- Desarrollo de una estrategia de desarrollo agrícola y rural para los refugiados y personas desplazadas que regresan a sus lugares de origen.
- Restitución de tierras a sus propietarios legales mediante el establecimiento de mecanismos para solucionar las demandas y disputas sobre las tierras.
- Establecimiento de procedimientos para compensar a las personas a las que no se puede ofrecer la restitución. Probablemente las indemnizaciones sean en especie si no pueden ofrecerse fondos.
- Establecimiento de procedimientos justos para el desalojo de ocupantes no autorizados.
- Funciones y responsabilidades respecto de la administración de tierras: organismos estatales centrales y descentralizados, autoridades consuetudinarias.

que se apliquen con rapidez amplios programas nuevos a fin de restituir las tierras o reasentar a la población.

- 6.4 Las circunstancias difíciles y en rápido cambio, del entorno posterior al conflicto pueden exigir un enfoque flexible y práctico para la formulación de políticas. Es probable que las políticas tengan que ajustarse para abordar nuevas circunstancias o porque han tenido consecuencias negativas no

previstas. Un enfoque flexible puede permitir a los responsables de la formulación de políticas poner a prueba opciones políticas sin un marco legislativo detallado que requiera una continua modificación. Estos enfoques deberían, sin embargo, tener en cuenta la necesidad de transparencia del proceso, así como de consulta a la comunidad. La necesidad de flexibilidad puede disminuir a medida que las circunstancias se estabilizan.

- 6.5 Entre los problemas que se plantean figura el de poner en marcha un sistema de administración de tierras con un reducido número de personal capacitado disponible. Por ejemplo, ¿qué sistema de adjudicación puede elaborarse que esté en condiciones de funcionar con los recursos disponibles? Será necesario que las políticas de personal aborden el problema de cómo crear capacidad con rapidez a fin de ofrecer servicios de administración de tierras. ¿Cómo se puede dar formación a otras personas? Otro problema es la capacidad para ofrecer servicios en todo el país. ¿Con qué rapidez puede el gobierno extender su ámbito de acción y seguir ofreciendo servicios de forma sostenible? Probablemente la capacidad en las regiones sea menor que en la capital. ¿Pueden los gobiernos locales ofrecer los servicios de administración de tierras necesarios o debería ofrecerse apoyo, aunque sólo inicialmente, desde un organismo centralizado? Las únicas respuestas a esta realidad consisten en establecer prioridades entre los temas que deben tratarse y asegurar que los objetivos en materia de políticas sean razonables. Véase el Recuadro 8.
- 6.6 Las políticas deben convertirse en leyes, y es necesaria una infraestructura jurídica para aplicar el mandato definido en ellas. En un país que sale de un conflicto, la elaboración de leyes puede verse afectada de manera negativa por la falta de experiencia del organismo encargado de su formulación y por la fuerte carga de trabajo legislativo, al requerirse nuevas leyes para muchos otros aspectos además de la tenencia de la tierra. Una dependencia excesiva de los asesores internacionales en la elaboración de la legislación podría dar lugar a la importación de elementos de leyes extranjeras sin evaluar adecuadamente si funcionarían en las condiciones locales. A fin de que la legislación agraria sea coherente con las posturas

RECUADRO 8

OBJETIVOS EN MATERIA DE POLÍTICAS

Entre los enfoques razonables en materia de políticas en una situación posterior a un conflicto pueden figurar:

- La formulación de políticas y leyes que sean realistas sobre la capacidad de cambiar comportamientos muy consolidados.
- La formulación de políticas sobre cuestiones agrarias que puedan adaptarse a las necesidades, prioridades y prácticas de la población.
- La simplificación de los procedimientos para la aplicación y cumplimiento de las políticas.
- La instauración de políticas y leyes realistas respecto a la capacidad institucional y financiera del gobierno para poder aplicarlas.
- La formulación de políticas y leyes capaces de ser comprendidas y utilizadas por la población en general.
- El reconocimiento de que algunas políticas pueden causar conflicto aun cuando por lo demás parezcan adecuadas.
- El desarrollo de las políticas y leyes en cooperación con una muestra representativa de la sociedad y dentro de un contexto de reconciliación y compromiso.

locales así como con los convenios internacionales sobre derechos humanos, la formulación de leyes debería basarse en el diálogo con partes interesadas como abogados nacionales, jueces y otros especialistas en propiedades, así como con asesores internacionales. Estos debates deberían constituir la base de las propuestas para la legislación sobre la propiedad.

- 6.7 Si no existe una legislación básica, puede haber presión para llevar a cabo determinadas actividades antes de que se elaboren leyes que las permitan. El peligro es que la legislación, una vez aprobada definitivamente, pueda diferir de los conceptos aplicados en el momento en que se llevaron a cabo las actividades. Con objeto de evitar problemas, debería hacerse un seguimiento del período que transcurre entre el inicio de los trabajos y la preparación de la legislación.

LA RESTITUCIÓN

- 6.8 Las ocupaciones no autorizadas son una parte inevitable de las circunstancias posteriores a un conflicto. Pueden no constituir necesariamente un problema, y ofrecer cobijo y una fuente de producción de alimentos a personas que no tienen otra alternativa. Sin embargo, los problemas surgirán a mediano o largo plazo si no se encuentra una solución a las ocupaciones no autorizadas. No obstante, la resolución de las reclamaciones sobre tierras no debería considerarse una simple declaración de atribución de derechos sobre la tierra, sino también un esfuerzo por apoyar la reconciliación nacional. Estas soluciones probablemente requieran un enfoque coordinado respecto de las reclamaciones sobre las tierras y la vivienda, y también podrían requerir la utilización de tierras públicas.
- 6.9 Será necesario establecer estructuras organizativas; por ejemplo:
- Las dependencias de asistencia jurídica deberían informar a las personas de los procedimientos y ayudarlas a llenar los formularios necesarios.
 - Una dependencia para la tramitación de reclamaciones debería recoger las reclamaciones y asegurarse de que cumplen los requisitos administrativos antes de presentarlas para resolución.
 - Se necesitarán servicios de adopción de decisiones para resolver los casos. Podrían existir distintas opciones. Véase el Recuadro 9. Los servicios de mediación podrían ayudar a las personas a negociar un arreglo, y resultar mucho más rápidos de establecer que los tribunales. Servicios de adjudicación, como un tribunal o juzgado, pueden ofrecer una resolución judicial de las reclamaciones. Podría considerarse la creación de tribunales agrarios a fin de aliviar la presión sobre los tribunales civiles convencionales. Los tribunales móviles podrían ser una forma de abordar reclamaciones en zonas más remotas, pero debería evaluarse su eficacia para resolver reclamaciones legítimas de personas que viven fuera de esas zonas. Podría ser necesario un sistema de apelaciones.
 - Una dependencia encargada de la observancia podría asegurar que se aplican las decisiones judiciales. Tal vez sea preciso desalojar a personas

que no obedecen la orden dictada por el tribunal de abandonar la propiedad. Puede ser necesario asegurar que los organismos locales y nacionales estén obligados legalmente a aceptar las decisiones del organismo de restitución.

Habría que determinar hasta qué punto los organismos internacionales pueden participar en el proceso.

- 6.10 Habría que definir las normas del sistema de adjudicación, por ejemplo:
- Los tipos de reclamaciones que reúnen los requisitos para la restitución.
 - La fecha para la que son válidas las reclamaciones. Las reclamaciones sobre propiedades tomadas antes de cierta fecha pueden no dar derecho a la restitución.
 - Las personas que tienen derecho a presentar reclamaciones.
 - Pruebas que son aceptables para corroborar las reclamaciones de restitución. Los registros de tierras pueden ser una forma importante de prueba, pero en muchas zonas rurales tal vez no existan registros formales. Podría ser necesario incluir otros tipos de pruebas, como por ejemplo pruebas orales.
- 6.11 El sistema debería ser accesible para la población, que en todas las zonas afectadas debería poder presentar reclamaciones con facilidad. Sin embargo, debe tenerse cuidado de asegurar que se sigan métodos sistemáticos en todo el país, ya que oficinas descentralizadas sin conocimientos o capacidad suficientes podrían dar lugar a la imposición de normas arbitrarias. Los formularios y la información sobre el procedimiento deberían estar en los idiomas locales y elaborarse teniendo en consideración los niveles de alfabetización de la población. Debería decidirse si las personas deben pagar cuotas por el proceso. De ser así, deberían ser cuotas que las personas puedan afrontar. A su vez, el sistema también debería resultar asequible para el gobierno y su diseño debería responder a los escasos recursos disponibles. Es necesario elaborar un cálculo de los costos de las distintas opciones para garantizar la aplicabilidad de las soluciones que se diseñan.

RECUADRO 9

ENFOQUES DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La **adjudicación** es el proceso mediante el cual se emite un dictamen sobre una controversia. Las partes en la controversia pueden presentar pruebas, pero no así participar en la toma de la decisión final.

- Los tribunales de justicia formales son habituales en todo el mundo. En algunos países existen tribunales agrarios.
- Las comisiones de tierras son organismos formales que investigan problemas relativos a la tierra o ejecutan la política agraria. A veces se crean para que den un dictamen respecto de reclamaciones sobre la tierra en proyectos de reconocimiento de títulos de propiedad y registro de tierras. Son menos formales que los tribunales y suelen desplazarse a las comunidades.
- El arbitraje es el proceso de resolución de controversias a través de una persona imparcial conocida como árbitro. Es menos formal que un tribunal, aunque la función del árbitro sigue estando regulada normalmente por la legislación. El proceso es muchas veces más rápido que el sistema procesal.

La **negociación** es el proceso mediante el cual las partes llegan a un acuerdo. Los arreglos negociados pueden ser efectivos si la controversia es moderada y las partes están interesadas en llegar a una solución.

- Los mecanismos de negociación consuetudinarios suelen utilizarse en muchas sociedades consuetudinarias para resolver conflictos relativos a la tenencia de la tierra. El proceso suele ser voluntario. Los líderes de las comunidades pueden presentar normas consuetudinarias, pero las normas que rigen la pertinencia y admisibilidad de las pruebas pueden tratarse de manera flexible según el caso.
- La mediación es el proceso en el que una persona imparcial, el mediador, ayuda a las partes a encontrar su propia solución de mutuo acuerdo.

Podría utilizarse una combinación de estos enfoques. Por lo general, se intenta primero la negociación. En caso de que las partes no lleguen a acuerdo, el caso puede tratarse mediante arbitraje o alguna otra forma de adjudicación.

- 6.12 Es posible proponer indemnizaciones para las personas a las que no se les pueden restituir sus tierras. La indemnización pueden otorgarse en forma de tierras equivalentes en otra parte. Los sistemas de compensaciones en dinero han tenido menos éxito, ya que los gobiernos nacionales normalmente cuentan con pocos recursos después de un conflicto y los donantes se muestran reacios a capitalizar fondos de compensación.
- 6.13 Los desalojos son una parte necesaria de la administración de tierras después de un conflicto. Debería diseñarse un procedimiento para los desalojos que se aplique en las circunstancias adecuadas. El procedimiento debería establecer criterios claros respecto de las responsabilidades de llevar a cabo los desalojos y las condiciones en que tendrán lugar, a fin de evitar prácticas indebidas o más problemas para las personas desplazadas. Por ejemplo, entre los criterios de desalojo podría figurar que los ocupantes puedan recurrir a un alojamiento alternativo y que tras el desalojo se haga un uso inmediato de la propiedad. Una prueba importante será en qué medida se puede desalojar a personas con poder, o sea, la aplicación del estado de derecho.

EL REASENTAMIENTO

- 6.14 La necesidad de proporcionar tierras a quienes carecen de ellas o no pueden regresar a sus hogares será inevitable. El problema es encontrar tierras disponibles para las actividades de reasentamiento. Deberían examinarse las vinculaciones entre el medio rural y urbano, ya que muchas personas podrían desplazarse de las zonas rurales a los centros urbanos en busca de un medio de vida.
- 6.15 Con toda probabilidad las tierras públicas, ya sea abandonadas o sin utilizar, forman parte de la solución a más largo plazo. Las tierras públicas pueden ser administradas por varios organismos distintos. Tal vez tengan que desarrollarse mecanismos de transferencia del control de las tierras con fines de reasentamiento. Esto podría no resultar fácil si los organismos que controlan las tierras públicas se consideran a sí mismos «propietarios» y ven esas tierras como parte de sus propios bienes y fuente de su poder y prestigio. También los gobiernos locales pueden controlar las tierras públicas; tal vez

deba complementarse su escasa capacidad para planificar el aprovechamiento de sus tierras de forma apropiada.

- 6.16 Utilizar tierras privadas que han sido abandonadas puede resultar sencillo en algunos casos, como por ejemplo cuando se han abandonado amplias explotaciones de tierra asignadas antes del conflicto y no es probable que se reclamen. En otros casos, la utilización de tierras privadas abandonadas, y de tierras en régimen consuetudinario, puede resultar compleja. Habrá que tratar de garantizar que los problemas no se intensifiquen, creando el gobierno una controversia entre sí mismo, los propietarios de las tierras y las personas reasentadas. Se debería investigar con atención la naturaleza de los derechos sobre las tierras utilizadas para reasentamientos a fin de asegurar que los usuarios de éstas no sean, en consecuencia, desposeídos inadvertidamente. Es fundamental abordar los derechos de las comunidades de acogida, así como los de las personas que van a ser reasentadas. Véase el Recuadro 10.
- 6.17 Tal vez los grupos vulnerables requieran procesos separados de asignación de tierras. Las mujeres, y sobre todo las viudas, pueden encontrar dificultades a la hora de conseguir acceso a las tierras bajo el derecho consuetudinario. Probablemente las personas pobres y vulnerables tengan necesidades bastante diferentes a las de otras y menos posibilidades de pagar alquileres y servicios. Si un gran número de personas constituyen grupos vulnerables, la limitada capacidad del gobierno puede requerir la simplificación de los procedimientos para las solicitudes y asentamientos. Aunque deberían proporcionarse tierras permanentes a los grupos vulnerables lo antes posible, tal vez sea necesario facilitarles inicialmente derechos provisionales sobre las tierras en el entendimiento de que podrá ser necesario reubicarlas en determinadas circunstancias.

ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA OPERACIONAL

- 6.18 ¿Qué infraestructura administrativa sostenible se necesita para aplicar políticas de mejora del acceso a la tierra? La respuesta variará en función de una serie de factores, entre los que figura la capacidad de los administradores de tierras

RECUADRO 10

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES DE ACOGIDA Y DE LAS PERSONAS QUE HAN DE REASENTARSE

En el caso del reasentamiento deberían abordarse los derechos de las comunidades de acogida, por ejemplo:

- ¿Cuáles son los derechos reglamentarios y los derechos consuetudinarios de la población local (individuales y colectivos) sobre la tierra y otros recursos naturales?
- ¿Cómo se adquieren estos derechos?
- ¿Cuál es su calidad en circunstancias normales y bajo presión?
- ¿Cuál es su legitimidad y legalidad en un contexto local y regional?
- ¿Cómo se verán afectados esos derechos por la asignación de derechos a las personas reasentadas?
- ¿Qué problemas pueden crear las personas reasentadas?

Deberían abordarse los derechos de las personas que van a ser reasentadas, por ejemplo:

- ¿Qué mecanismos pueden proporcionar, a las personas desplazadas y a otras personas, derechos legales sobre las tierras que han ocupado durante cierto tiempo sin que se produzcan quejas?
- ¿Cuáles son los mecanismos para que las personas reasentadas consigan el acceso a las tierras y la utilización de los recursos naturales?
- ¿Quién dicta estos derechos?
- ¿Cuál es la calidad de estos derechos?
- ¿Cómo obtienen acceso a las tierras y a otros recursos naturales las familias dirigidas por mujeres y cuál es la calidad de estos derechos?

para ejecutar las políticas. Las cuestiones financieras desempeñarán una importante función en la determinación. Por un lado, es muy probable que las inversiones necesarias para restablecer el sistema superen la capacidad de financiación del gobierno. El alcance de las inversiones realizadas dependerá del deseo de colaboración de la comunidad internacional para financiarlas durante varios años. Por otro lado, es probable que la necesidad de mantener los costos de los servicios en niveles asequibles a los ciudadanos se traduzca

en una baja recaudación por los servicios prestados por los organismos encargados de la tenencia de la tierra.

- 6.19 **Mandato y estructura.** Deben asignarse responsabilidades institucionales para cuestiones administrativas como la restitución y el reasentamiento, los desalojos, la gestión de tierras públicas y tierras privadas abandonadas, y el sistema de registro y catastro de tierras. Las funciones relativas a la resolución de conflictos o la ejecución de desalojos están normalmente separadas de las pertinentes a la gestión de los registros de tierras y de las tierras en sí. Atribuir la responsabilidad de los asuntos relacionados con la administración de tierras a un único organismo puede resultar una solución simple a nivel administrativo, ya que permite reducir la duplicación y mejorar la coordinación. Sin embargo, no es probable que la solución de un único organismo origine estas ventajas si existen razones históricas y preferencias locales que aconsejen dividir las responsabilidades entre varias instituciones.
- 6.20 Las reclamaciones de restitución y otras disputas sobre la tierra requieren decisiones sobre los derechos a la propiedad. Debería definirse en la constitución si estas decisiones pueden ser tomadas por un tribunal judicial o por un organismo administrativo agrario. Si se requiere de un acuerdo judicial, puede ser necesario crear un tribunal agrario en caso de que el sistema judicial se encuentre saturado con casos penales y otros casos civiles.
- 6.21 Independientemente de la estructura creada, será necesario que los enfoques de gestión de proyectos adoptados establezcan una buena coordinación entre los procesos, por ejemplo, para asegurar el flujo de información entre los organismos encargados de las restituciones y el registro de tierras.
- 6.22 **Personal.** Deberían definirse políticas de contratación de personal para los organismos encargados de las tierras. Parte del personal capacitado puede haber estado involucrado en prácticas impropias durante el conflicto, o puede considerarse objetable debido a su colaboración con un determinado grupo. Sin embargo, quizás tenga los conocimientos y experiencia necesarios para restablecer las actividades. Cabría evaluar el costo de excluir el acceso a los

conocimientos posiblemente valiosos de estas personas frente a los beneficios que supondría esta exclusión. Es probable que personal de categoría inferior no sea tan controvertido como quienes ostentan cargos superiores. Los planes de dotación de personal necesitarán tratar estos obstáculos.

- 6.23 Deberían establecerse normas para fijar las condiciones de trabajo. La sostenibilidad de las operaciones depende de que se cuente con un personal competente y motivado. Ahora bien, es improbable que los funcionarios se sientan motivados si se les paga poco, si trabajan en condiciones precarias y si además el ascenso depende de contactos personales más que del nivel de preparación o competencia. La situación en los organismos encargados de la tenencia de las tierras puede volverse bastante inestable si se hace rotar a un gran número de personal por razones políticas. Esta movilidad puede causar la pérdida de moral, sobre todo si se sustituye a personas con una alta calificación por otras con menos conocimientos y aptitudes.
- 6.24 Deberían formularse programas de capacitación para asegurar que el personal de los organismos y tribunales encargados de las tierras conozca las nuevas políticas y legislación agrarias. El personal directivo debería ser competente en la planificación y gestión del programa de trabajo. El personal profesional debería estar capacitado para llevar a cabo nuevas tareas técnicas. El aumento de la capacidad del personal de los organismos de tierras debería incluir la creación de ideas y visiones de nuevos organismos de tierras, el establecimiento de redes profesionales y el trabajo con otras partes interesadas para entender sus necesidades y requisitos. Una parte importante de la creación de capacidad se realiza mediante el contacto con las mejores prácticas de otros países, en forma de viajes de estudio y de la participación en conferencias internacionales. Los programas de capacitación deberían ser continuos para abordar cambios en las políticas, la introducción de nuevas políticas y el cambio de personal por ascensos, traslados y otras razones.
- 6.25 **Instalaciones.** Una parte importante del restablecimiento de las actividades será la renovación de oficinas, tribunales y registros. La progresión de la

apertura de nuevas oficinas debe planificarse junto con el programa de restitución y otros procesos. Es importante que las actividades de administración de la tierra sean accesibles al público general, pero puede que no siempre sea así. Sin embargo, si se bloquean las oficinas al público por cuestiones de seguridad, probablemente las personas no puedan participar en los procesos de mejora del acceso a la tierra y su administración.

- 6.26 **Equipos.** La destrucción o el carácter obsoleto de equipo puede hacer que haya que tomar prestados otros o alquilarlos hasta que lleguen los nuevos equipos comprados. Posiblemente tengan que ubicarse fuentes de suministro temporal de equipos.
- 6.27 **Registros de tierras.** Los organismos encargados de la tenencia de la tierra deberán gestionar volúmenes cada vez mayores de registros de tierras, y se necesitarán instalaciones de almacenamiento seguras. El crecimiento de los registros debería producirse en parte al reubicarse registros de tierras desaparecidos. También se producirán incrementos del volumen al llevarse a cabo los programas de restitución y reasentamiento. Las necesidades de almacenamiento de documentos en papel pueden disminuir si se aceptan registros informáticos para fines legales. Introducir tecnología digital requerirá el desarrollo de un sistema firme con características de seguridad uniformes, incluido el archivo de registros digitales en un lugar distinto de la oficina de registro.

COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN

- 6.28 **Coordinación entre las partes interesadas.** Durante el período de formulación activa de políticas puede ser necesario adaptar y reforzar los mecanismos de coordinación establecidos durante la fase de urgencia. A medida que el gobierno progresa durante el período posterior al conflicto, es probable que formule políticas relativas a una amplia gama de asuntos con repercusiones directas e indirectas sobre el sistema de administración de la tierra. Tal vez sea necesario examinar las políticas emergentes en ámbitos como ayuda humanitaria, migración y finanzas, así como realizar una evaluación de sus posibles efectos en la administración de tierras. La

información sobre los efectos previstos de estas políticas necesitará llevarse ante un foro sobre políticas, como por ejemplo un grupo de coordinación.

- 6.29 Las consultas con partes interesadas deberían comenzar lo antes posible en el proceso para fomentar un debate nacional sobre el suministro de acceso a la tierra dentro del marco institucional que se está elaborando. Debería facilitarse al público información sobre los programas de restitución y reasentamiento en una fase temprana, y no sólo una vez redactada la legislación. La preparación y la correcta distribución del tiempo son importantes, pues a menudo necesitan comunicarse pronto las ideas para dar tiempo a debatir con todas las partes interesadas. En particular, los procedimientos relativos al acceso a la tierra deberían coordinarse con las instituciones locales. Esta coordinación debería servir de vínculo entre los organismos nacionales responsables de la tenencia de la tierra y las comunidades locales. La consulta debería ayudar a las comunidades locales a considerar las decisiones sobre el acceso a la tierra como legítimas.
- 6.30 **Comunicación.** Deberían ejecutarse programas para mantener al público informado de la elaboración de políticas y de la legislación. Esta comunicación reduce la confusión y mejora la transparencia del gobierno. También debería facilitarse información para aconsejar a las personas acerca de cómo proteger sus derechos sobre la tierra, y sobre las normas y procedimientos establecidos para la restitución y formalización de derechos. Habría que elaborar una amplia gama de mensajes para los distintos públicos, y utilizar medios diferentes como folletos informativos, carteles, vídeos, periódicos, radio y televisión.

7. Asistencia en la ejecución de las políticas

- 7.1 Los aspectos técnicos de la administración de tierras, como la creación de sistemas de registro y catastros, no constituyen un fin en sí mismos sino un medio para responder a la necesidad de las personas de contar con un acceso más seguro a la tierra. Habrá que preguntarse si las políticas que se están aplicando funcionan, y deberían elaborarse procesos para supervisar y evaluar la ejecución de las políticas relativas al acceso a la tierra. Debido a la complejidad de la situación, probablemente la eficacia de las políticas presente signos diversos. La evaluación de los procedimientos y los resultados de las políticas deberían generar datos más exactos, los cuales se puedan basar futuras iniciativas en materia de políticas.
- 7.2 La capacidad para supervisar y evaluar las políticas de acceso a la tierra podría ser limitada en las primeras etapas de la administración después del conflicto. Las presiones para una ejecución rápida de las políticas relativas al acceso a la tierra pueden hacer que no haya tiempo para examinar la eficacia de tales políticas y sus procedimientos. También es probable que se carezca de personal con experiencia en seguimiento y evaluación.
- 7.3 Puede haber problemas metodológicos para realizar el seguimiento y evaluación de los programas que faciliten acceso a la tierra y seguridad de la tenencia. Determinar los indicadores adecuados para el análisis puede ser objeto de un importante debate. En el escenario posterior al conflicto las dificultades se intensifican al sumarse a los problemas generales factores como la destrucción de los registros de tierras. En ocasiones, realizar un simple análisis cuantitativo es imposible o de escaso valor. Los intentos por obtener datos útiles desde el terreno pueden ser complicados si la tarea de recopilación de datos resulta demasiado peligrosa en algunas zonas. Entre otras dificultades figura el miedo que la población sigue teniendo de hablar con las autoridades, las circunstancias demasiado variables para

generar datos fiables y los escasos recursos disponibles para recopilar datos.

- 7.4 ¿Qué indicadores deberían atenderse al evaluar la eficacia de la aplicación de estrategias para mejorar el acceso a la tierra? Debido a los aspectos complementarios, pero individualmente especializados, de las distintas estrategias de acceso a la tierra, es probable que haya indicadores variables para los fines de seguimiento y evaluación. Los indicadores deberían ser de un tipo que identificase de forma adecuada las circunstancias reales del acceso a la tierra para mujeres y otros grupos vulnerables. Esto implica que deberían aplicarse indicadores cualitativos así como cuantitativos. Véase el Recuadro 11.
- 7.5 Tal vez las políticas no resulten eficaces por haberse diseñado de forma deficiente o porque aplican prácticas erróneas. El seguimiento y la evaluación deberían dar indicaciones de que estas políticas necesitan volver a examinarse. Sin embargo, incluso políticas correctas pueden no resultar eficaces si existen dificultades a la hora de aplicarlas. Estas dificultades pueden surgir debido a limitaciones de recursos humanos o porque la información sobre las políticas no se ha transmitido de forma adecuada. El seguimiento y la evaluación deberían tratar estas cuestiones.
- 7.6 En general, los recursos humanos disponibles no van a ser suficientes para afrontar la aplicación de la política en todas las zonas. Probablemente haya constantes problemas de dotación de personal, y puede que la capacidad del personal local para ejecutar las políticas sea limitada. Deberían realizarse cursos de capacitación a intervalos regulares. Políticas como la descentralización pueden afectar a las necesidades de dotación de personal. Por ejemplo, la decisión de establecer oficinas en todos los distritos de un país será insostenible a corto plazo si no se dispone de recursos. La geografía, aunada a una infraestructura inadecuada de transporte y comunicación, pueden dificultar el seguimiento de lo que ocurre en las oficinas regionales. En la práctica, una política de descentralización puede verse obligada a restringir inicialmente su aplicación a unas pocas zonas a fin de obtener resultados.

- 7.7 Debería realizarse un seguimiento de la eficacia de las campañas de comunicación. Los esfuerzos iniciales por informar a las personas sobre sus derechos y sobre los programas que facilitan el acceso a la tierra pueden

RECUADRO 11

INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Evaluaciones e indicadores preliminares

En situaciones posteriores a conflictos posiblemente se carezca de datos fiables a partir de los cuales realizar evaluaciones apropiadas de los problemas relativos a la tenencia de la tierra. Algunos datos cuantitativos, como los registros de tierras, pueden haber sido destruidos en el conflicto excluyendo así la posibilidad de realizar una evaluación rápida de los derechos oficiales previos al período de conflicto. Los datos cualitativos, como las evaluaciones de la imparcialidad de las leyes agrarias y la naturaleza de la seguridad que ofrecen los sistemas de tenencia de la tierra, pueden ser de importancia para las actividades de la formulación de políticas y el restablecimiento de las actividades del gobierno. No obstante, pueden resultar prácticamente irrelevantes si se ignoran las leyes y el único tipo de seguridad de la tenencia depende de la ocupación y de la cantidad de fuerza necesaria para mantenerla.

Indicadores para la ejecución de las políticas

Pueden aplicarse diversas políticas para el acceso a la tierra. Los indicadores adecuados para evaluar la eficacia de las políticas dependerán del tipo de estrategias que se apliquen. En algunas situaciones posteriores a conflictos, las políticas relativas al acceso a la tierra han utilizado todos o algunos de los criterios siguientes:

- Legislación agraria.
- Procedimientos de adjudicación en relación a demandas y conflictos sobre la tierra.
- Sistemas existentes de administración de tierras.
- Estrategias de vivienda.
- Procedimientos de desalojo.
- Administración de tierras de propiedad pública.
- Administración de tierras privadas abandonadas.
- Transparencia.

tener poco éxito. Quizás lleve mucho tiempo lograr la toma de conciencia sobre las políticas y medidas aplicadas, y podría resultar necesario repetir las actividades frecuentemente. Los mensajes tal vez necesiten ser constantemente adaptados para determinados públicos.

8. Observaciones finales

- 8.1 El acceso seguro a la tierra y a otros recursos naturales es un factor crucial en la recuperación y reconstrucción de un país después de un conflicto violento. Es fundamental para la realización del derecho a los alimentos y de los objetivos de desarrollo del Milenio, sobre todo en lo que se refiere a la erradicación del hambre y la pobreza extremas, a promover la igualdad de género y potenciar la capacidad de acción de la mujer, así como a asegurar la sostenibilidad ambiental.

- 8.2 Los problemas relativos al acceso a la tierra después de conflictos violentos suelen ser enormes. Las actividades del gobierno en el período posterior al conflicto son normalmente caóticas y a veces ineficaces. Los conocimientos especializados necesarios para formular y ejecutar políticas suelen ser limitados. En muchas ocasiones, la coordinación dentro del gobierno es deficiente. La falta de expertos en el gobierno implica que las asociaciones con organizaciones internacionales puedan resultar fundamentales para la elaboración y ejecución coordinadas de estrategias adecuadas que faciliten el acceso a la tierra.

- 8.3 Los administradores de tierras que proporcionan asistencia técnica durante el período posterior al conflicto pueden desempeñar una importante función a la hora de garantizar que las cuestiones relativas al acceso a la tierra sigan manteniéndose entre los asuntos por tratar y no se dejen a un lado debido a las dificultades percibidas del problema. Los administradores pueden contribuir de forma importante a facilitar el debate, la cooperación, la coordinación y las asociaciones en el proceso de ofrecer acceso a la tierra en situaciones posteriores a conflictos. Véase el Recuadro 12.



RECUADRO 12

LA FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO DE LOS ADMINISTRADORES DE TIERRAS

Los administradores de tierras que proporcionan asistencia técnica pueden desempeñar una importante función a fin de garantizar que el acceso a la tierra se mantenga entre los asuntos por tratar y que los problemas se entiendan de forma adecuada. Entre sus posibles actividades al respecto figuran las siguientes:

- Establecer asociaciones con el gobierno, las organizaciones internacionales y las ONGs para pedir asesoramiento a las partes interesadas y elaborar enfoques coordinados para formular y ejecutar la política.
- Reunir información pertinente sobre el acceso a la tierra y su administración.
- Informar al gobierno sobre las características del acceso a la tierra.
- Alentar el debate público y las campañas de educación relativas al acceso a la tierra, así como mecanismos adecuados para la restitución de tierras y el reasentamiento.
- Identificar los problemas básicos de acceso a la tierra que requieran una actuación inmediata de los gobiernos y otras partes, por ejemplo las dificultades concretas que afrontan los grupos vulnerables.
- Cerciorarse de que la cuestión del acceso a la tierra en el período posterior al conflicto se aborde dentro de un marco de reconciliación.

Los administradores de tierras pueden desempeñar una función importante a fin de asegurar que se formulen y ejecuten políticas adecuadas. Entre sus posibles actividades al respecto figuran las siguientes:

- Prestar asistencia en el desarrollo de políticas para el acceso a la tierra y la administración de tierras como parte de un marco total y coherente, en lugar de varias iniciativas políticas aisladas.
- Prestar asistencia para desarrollar políticas conformes con los convenios internacionales referentes a la tierra.
- Escuchar los argumentos de las partes interesadas en el desarrollo de políticas que prevén las necesidades futuras.
- Prestar asistencia a la hora de elaborar y restablecer sistemas de administración

de tierras que promuevan y ofrezcan seguridad a corto y medio plazo hasta que puedan elaborarse estrategias más detalladas.

- Prestar asistencia en la descentralización de las actividades esenciales de manera que las políticas de acceso a la tierra puedan llegar a la población de todo el país.
- Promover la justicia e igualdad en los procedimientos administrativos haciéndolos transparentes y equitativos para todos los usuarios, incluidos los grupos vulnerables.
- Garantizar que en la elaboración y ejecución de los sistemas de administración de tierras se observan las normas aplicables sobre derechos humanos.
- Brindar información a los grupos afectados acerca de los derechos sobre la tierra y los servicios de administración de tierras.
- Colaborar con el gobierno en la prestación de servicios de especialistas para facilitar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia.

Esta guía sobre *El acceso a la tierra rural y la administración de tierras después de conflictos violentos* se ha preparado con el fin de ayudar a los especialistas en estos temas que participan en la reconstrucción de los sistemas de tenencia y administración de la tierra en países que salen de un conflicto violento. En estas situaciones resulta especialmente difícil proporcionar acceso seguro a la tierra. Los conflictos violentos suelen causar el desplazamiento de gran parte de la población, y al término del conflicto las personas que regresan a sus hogares pueden descubrir que otros ocupan sus propiedades. Puede haber varias demandas legítimas sobre la misma tierra como consecuencia de sucesivas oleadas de desplazamientos. Probablemente muchas personas no puedan recuperar sus tierras y tengan que asentarse en otro lugar. A su vez, la escasa capacidad del gobierno a nivel central y local puede entorpecer el proceso de resolución de las demandas sobre las tierras, en particular las de personas vulnerables entre las que figuran, casi invariablemente, mujeres y niños, y probablemente también minorías étnicas o políticas.

Esta publicación proporciona asesoramiento sobre cuestiones específicas que los especialistas en la tenencia y administración de tierras deberían considerar al trabajar en situaciones posteriores a un conflicto; ofrece una visión general de las condiciones que normalmente existen en un país tras un conflicto violento y pone de manifiesto por qué es importante solucionar los problemas relativos al acceso a la tierra y su administración. En esta guía se señalan los aspectos fundamentales que deberían analizarse durante las evaluaciones iniciales y se brindan ejemplos de medidas a corto plazo que podrían aplicarse con relativa rapidez. Se presentan consideraciones en materia de políticas para la restitución de tierras a los demandantes legítimos y el reasentamiento de personas que no tienen tierras o no pueden regresar a sus hogares.

ISBN 92-5-305343-7 ISSN 1020-5063



9 789253 053438

TC/M/Y9354S/1/11.05/450