

LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES



Michel MERLET

Director de AGTER. [michel.merlet@agter.org]

Cuando se habla de acceso a la tierra y de la seguridad de este acceso, se hace referencia a "títulos de propiedad" formales, a "papelitos" informales y a acuerdos no escritos entre las diferentes partes. Pero generalmente, no se precisa cuáles derechos están en juego, ni cuales son los distintos actores que tienen estos derechos. Muchos malos entendidos y frecuentes conflictos nacen de esta falta de precisión.

Esta ficha pretende contribuir a llenar este vacío, proponiendo un método para caracterizar los derechos sobre la tierra y los recursos naturales y los "derechohabientes", que se pueda utilizar en cualquier lugar, en el marco de culturas y de sistemas jurídicos distintos, usando palabras sencillas y sentido común.

Para mejorar los sistemas de tenencia existentes, debemos poder identificar sus ventajas, sus límites y las contradicciones que pueden existir en su seno. La naturaleza de los derechos sobre la tierra es un campo que sigue siendo insuficientemente conocido. Como estamos en capacidad de ver únicamente lo que ya sabemos identificar, es necesario mejorar nuestra capacidad de análisis.

Para identificar cuáles derechos deberían ser mejor definidos y protegidos y para descubrir cuáles son las condiciones necesarias para una gestión duradera de los recursos naturales, tenemos que conocer su naturaleza. Los sistemas jurídicos y las leyes no son siempre las mismas, y los principios básicos que sustentan su elaboración siguen siendo a menudo implícitos. Los textos que hablan de la tierra y de su relación con las sociedades humanas usan palabras comunes, como "propiedad" por ejemplo, cuyo sentido varía según las personas y el contexto. La utilización de determinadas palabras puede llegar a deformar nuestra visión de la realidad. Las palabras empleadas para cualificar los derechos sobre la tierra en los diferentes idiomas no son fáciles de traducir, pues sus sentidos respectivos nunca coinciden totalmente. De allí surgen numerosos malos entendidos, cuyas consecuencias pueden ser graves.

Los elementos que dan su legitimidad a los derechos sobre la tierra varían según las culturas de cada pueblo. Si bien esta ficha no toca directamente este tema, vale subrayar que más allá de los aspectos religiosos e ideológicos y fuera de "derechos" que han sido impuestos por la fuerza, casi siempre el trabajo invertido en un terreno es lo que se encuentra en la base del reconocimiento social de un derecho.

Lo que llamamos aquí « derecho » no solo se refiere a los derechos oficialmente reconocidos por las leyes. Partimos de que existen diferentes espacios de reconocimiento de estos derechos - internacionales, nacionales, consuetudinarios, locales - que coexisten sin que exista una relación jerárquica entre ellos. Es, en última instancia, la correlación de fuerza entre los actores que hace que uno prevalezca sobre otros. Este enfoque se llama "*pluralismo jurídico*".

Los elementos que componen los derechos

Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales son en realidad combinaciones de elementos de diferentes tipos, que llamaremos aquí *componentes*. Distinguiremos tres familias de *componentes* a partir de los cuales se construyen las prácticas sociales. Están en relación con distintos elementos de la naturaleza: los recursos, el espacio, el tiempo.

Este método de análisis de los derechos permite comprender mejor cómo se reparten los derechos entre los que los tienen, que llamaremos aquí "*derechohabientes*", retomando el término usado por los juristas en castellano¹. Permite también apreciar cuáles son las diferencias entre los diversos regímenes de tenencia, en relación con las culturas y la historia de los pueblos.

1. La posibilidad de hacer uso de los recursos

La posibilidad de utilizar los distintos recursos que contiene la tierra: el suelo, el subsuelo, los minerales y los recursos energéticos, las aguas de superficie y las aguas subterráneas, los vegetales, los animales, (salvajes o domesticados, tanto en su globalidad como por medio de sus genes), etc. constituye una primera familia de *componentes de derechos*.

El derecho de recolectar una determinada fruta o el derecho de pastorear su rebaño pueden ser importantes en una sociedad dada, y estos serán entonces claramente diferenciados del derecho de utilizar el suelo para fines agrícola. Vemos que no existe un solo "derecho de uso", sino múltiples combinaciones posibles. El contenido preciso de cada una de ellas, lo que es posible hacer y lo que es prohibido (ver por ejemplo la restricción del derecho de establecer cultivos anuales y la interdicción de plantar árboles en algunas sociedades) se definen por reglas que son la expresión de una segunda familia de *componentes de derechos*.

2. La posibilidad de establecer reglas sobre un espacio

Esta segunda familia de *componentes de los derechos* concierne la gestión o la administración. No tiene que ver únicamente con los recursos en si, pero se aplica más al espacio que contiene estos recursos. Las personas o las instancias que tienen el poder de establecer estas reglas no poseen necesariamente el derecho de hacer uso de los recursos. Se trata de poder definir los derechos de cada uno, de establecer reglas, normas, políticas y mecanismos que permitan hacer que se respeten o se apliquen. En otros términos, de definir modalidades concretas que se imponen a cada uno, en lo que concierne el acceso al territorio, la extracción de productos, la explotación y la valorización de los terrenos, la posibilidad de sacar ingresos comerciales del uso

¹ En varios países de América Latina, y en particular en el altiplano indígena de Guatemala, se habla de "*derechosos*".

de los recursos, de invertir en plantaciones o en mejoramiento del suelo, riego, o drenaje ... pero también de la posibilidad, o no, de excluir a otros, personas o instituciones, que podrían reivindicar *derechos*.

Dado que el espacio se organiza en diferentes niveles, por los ciclos naturales y las exigencias ecológicas, pero también por la organización social, estos derechos se definen y se ejercen a diferentes escalas: elaboración de cuadros legislativos nacionales y/o de normas locales, establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos judiciales o negociación y arbitrio a nivel local.

3. La posibilidad de transformar los derechos en el tiempo y de hacerlos circular entre los distintos derechohabientes

Un derechohabiente puede o no tener el derecho de ceder una parte de sus derechos a otro. La transferencia puede ser definitiva o temporal. Puede tomar distintas formas, mercantiles o no: cesión de derechos de uso de algunos recursos por un periodo determinado (alquiler, mediería, empeño, préstamo a título gratuito, ...), o cesión de derechos sin límite de tiempo (compra-venta, donación, herencia entre una generación y otra, atribución o privación por una instancia superior, etc.). La "alienación" de un bien constituye solamente un caso particular entre muchas otras posibilidades.

Los derechos sobre la tierra y los recursos pueden tener unos períodos de validez muy diferentes: permanentes, indeterminados (como algunos préstamos) o fijados de antemano en relación con un ciclo climático, familiar, político o religioso.



Francia. Foto : M. Merlet

El contexto social y ecológico en el cual se definen los derechos se modifica además con el tiempo. La mayor parte de las sociedades humanas implementaron por esta razón, explícitamente o implícitamente, mecanismos que

hace que los derechos se extingan cuando estén reunidas determinadas condiciones. El retorno a la "comunidad" de tierras que no se han cultivado durante cierto tiempo es una práctica frecuente en las sociedades rurales de varios continentes. La "*prescripción adquisitiva*", en el sistema civilista, es el reconocimiento legal bajo ciertas condiciones, de la adquisición de derechos por la extinción de los derechos anteriores. Estos mecanismos permiten que derechos considerados en cierto momento como permanentes puedan evolucionar y adaptarse a los cambios sociales, económicos, ecológicos o técnicos. De esta forma, se evitan los conflictos que aparecerían con la existencia de reivindicaciones perpetuas.

Los diferentes tipos de *derechohabientes*

Los que tienen derechos no son todos del mismo tipo. Pueden ser individuos, o entidades colectivas – con o sin un estatuto legal: la humanidad en su conjunto (que puede, o debería de poder, disponer de algunos derechos); los Estados naciones y/o grupos de países; un grupo social, definido por uno o varios criterios específicos, étnicos o no; una estructura familiar, nuclear o linaje; una empresa, una sociedad, una cooperativa, un "trust",

Entonces, algunos derechos son de individuos y otros de entidades colectivas. Pero un individuo jamás existe solo: es a la vez miembro de una familia, de un linaje, de un grupo social, es ciudadano de un Estado, y forma parte de la humanidad. Debería por lo tanto, debido a estos diferentes estatutos, gozar de derechos y tener deberes que correspondan a las diferentes entidades a las cuales pertenece. Los que tienen derechos constituyen conjuntos que son por lo menos parcialmente sobrepuestos o imbricados unos dentro de otros.

Los derechos pueden repartirse entre los *derechohabientes* de múltiples maneras, y pueden ser transferidos por separado cuando se dan transacciones de tierras y recursos. La composición del *paquete de derechos que le toca a cada tipo de derechohabiente es muy variable, y esta en constante evolución*. Los derechos de unos corresponden a menudo a deberes de otros.

Diferentes derechos y diferentes *derechohabientes* siempre coexisten

Existen siempre en una misma parcela diferentes *derechohabientes*. Algunos pueden ser individuos de una misma familia: las mujeres de un linaje pueden tener un derecho de recolección de algunos frutos mientras el derecho de cultivar el

suelo pertenece a otro individuo. Pero también podemos encontrar *derechohabientes* de tipos diferentes: un individuo dispone de un derecho de hacer uso del suelo para agricultura y una comunidad campesina el derecho de definir las rotaciones de cultivos que deben respetarse en el territorio del pueblo. Si los derechos no son los mismos, no hay traslape (que sería susceptible de provocar conflictos), sino coexistencia e interacción.

Por otro lado, un *derechohabiente* puede disponer, y es generalmente el caso, de diferentes derechos.

- El paquete de derechos de un *derechohabiente* es la suma de varios derechos. El sistema jurídico establecido en Inglaterra y sus colonias esta construido sobre este esquema.
- Los sistemas basados en el *código civil* parten de un presupuesto diferente, pues afirman que todos los derechos están concentrados en las manos de una sola persona o entidad, "*el propietario*". Pero se ven limitados por las leyes y por los reglamentos, o por otros derechos privados. Es otra manera de reconocer, indirectamente esta vez, los derechos de otros *derechohabientes*, por sustracción, restándolos de los del propietario.

La multiplicidad de derechos en una misma parcela no tiene ninguna relación mecánica con un bajo nivel de desarrollo. Es generalizada en todos los países desarrollados, y aún más en las ciudades que en el campo.

Los derechos están en constante proceso de construcción y de recomposición

Los derechos sobre los recursos naturales y la tierra nunca están establecidos de una vez por todas. Están evolucionando permanentemente. Pueden provenir de atribuciones de la potencia colonial o del Estado después de la independencia, o de la consolidación a lo largo del tiempo de derechos reconocidos a nivel local, a través de mecanismos de regularización o de formalización a posteriori.

Reconocer que coexisten varios sistemas jurídicos, formal / legal o consuetudinario, constituye un primer paso para abarcar mejor la realidad. Pero puede ocurrir que en un momento dado, ninguno de los sistemas refleje la realidad de los usos y costumbres ni de las prácticas reales, y por lo tanto, responda a las necesidades de la población. Por esta razón, para analizar la naturaleza de los derechos de hacer uso de los recursos, de establecer reglas sobre el espacio y de transferir los derechos anteriores, se debe trabajar

a partir del terreno. El análisis debe llevarse a cabo tomando en cuenta tanto los derechos que contemplan los sistemas normativos existentes y los que no están en esta situación.

La construcción de los sistemas jurídicos debe hacerse desde las diferentes escalas, desde la comunidad local hasta el planeta, sin olvidar los intereses de las futuras generaciones. Vimos que los que tienen derechos se ubican a diferentes niveles: un individuo tiene sus propios derechos como persona, pero también tiene derechos como miembro de una comunidad, de un país, etc.

La tierra es un elemento de la naturaleza que está íntimamente ligada a las instituciones humanas. Las observaciones anteriores tienen importantes consecuencias sobre la forma de abordar los derechos sobre la tierra y los recursos. Nos llevan a examinar los sistemas de "gobernanza", mirando como estos derechos se definen, son aplicados o modificados y a preguntarnos en qué medida responden a intereses particulares y/o al interés general.



Niger. Foto. Loic Colin y Vincent Petit.

"Gobernanza", en oposición a "gobierno", hace referencia tanto a mecanismos formales como a mecanismos informales, a los que ejercen los Estados y a los que establecen las poblaciones locales. La combinación de estos diferentes mecanismos a diferentes niveles, en el tiempo y en el espacio, permite articular en cada caso la autonomía relativa de los actores (*subsidiariedad*) y la producción de reglas comunes y de dispositivos para hacerlas respetar.

Un sistema de gobernanza no es en sí ni bueno ni malo. Puede ser más o menos eficaz para tratar

cuestiones que conciernen un conjunto de personas y exigen que se definan objetivos comunes para el interés de todos.

Reexaminar la distribución de los derechos entre actores individuales y colectivos

Cada sociedad tiene su propia visión del espacio, su propia concepción del tiempo y su propia percepción del lugar que ocupan los individuos en su seno. Estos aspectos a menudo deben explicitarse para que sea posible comunicar con personas ajenas, que no comparten los mismos conceptos.

Explicitar las diferentes categorías de *componentes de derechos* y los diferentes tipos de *derechohabientes* permite analizar y evaluar los sistemas normativos existentes con la intención de mejorar la gobernanza de la tierra. Cuando se considera el conjunto de los recursos existentes en un terreno, es posible describir con precisión la composición del paquete de derechos de cada actor, cualquier sea el sistema de valores, la cultura y la historia de cada sociedad.

El método que presentamos aquí permite rendir cuenta de las distintas combinaciones posibles y por ende, aprehender los derechos sobre la tierra en su diversidad. Puede ayudar a reflexionar sobre posibles adaptaciones de los derechos, formales o consuetudinarios, con el fin de responder mejor a los grandes desafíos contemporáneos.

Cualquiera sea el continente o el país en el cual trabajemos, descubriremos que, en muchos casos, sería necesario modificar la composición de los paquetes de derechos y su repartición entre los individuos y los distintos tipos de instancias públicas, colectivas o comunitarias. Podemos hacer la misma observación para los mecanismos que permiten adaptar los derechos a evoluciones tecnológicas y a cambios socioeconómicos que son cada vez más veloces.

Esta ficha, con el método que propone, puede contribuir a un mejor reconocimiento y una mayor seguridad de los derechos de cada uno, compatibles con el interés de todos.

La versión original de esta ficha pedagógica fue elaborada en francés en diciembre 2010 en el marco de un proyecto co-manejado por diversas organizaciones francesas y africanas, con el apoyo del Comité Técnico Tierra y Desarrollo, AFD, MAEE. Existe también en Inglés. Versión en castellano elaborada por Michel Merlet. Abril 2012. AGTER. www.agter.asso.fr



Este obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/).