

Gobernanza de la Tierra y Catastro: elementos indisociables

REVISTA **MAPPING**
Vol. 28, 197, 14-17
septiembre-octubre 2019
ISSN: 1131-9100

Land governance and Cadastre: indisociable elements

Richard Martins Torsiano, Rolf Hackbart

Resumen

El artículo diserta sobre la relación entre los sistemas catastrales de tierras y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (DVGT). Las DVGT representan un marco internacional que busca lograr una gestión más justa y equitativa de los recursos naturales en tiempos de intensificación de su utilización y persistentes inequidades. Los sistemas catastrales son presentados como un pilar indispensable para lograr una gobernanza responsable de estos recursos.

Abstract

The article discusses the relationship between land cadastral systems and the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (DVGT). They represent an international framework that seeks to achieve fairer and more equitable management of natural resources in times of intensified use and persistent inequities. Cadastral systems are presented as an indispensable pillar to achieve responsible governance of these resources.

Palabras clave: Catastro, DVGT, gobernanza de tenencia.

Keywords: Landcadaster, DVGT, landgovernance.

Consultor de la (FAO) y Consultor del Banco Mundial
richard@rtorsiano.com.br
Oficial Senior de Gobernanza de Tierras y Recursos Naturales
de la Oficina Regional de la FAO para América Latina Y Caribe
rolf.hackbart@fao.org

Recepción 12/03/2019
Aprobación 23/05/2019

1. PRESENTACIÓN

La búsqueda de soluciones a la cada vez más complicada gestión territorial, no puede reducirse a cuestiones tecnológicas; es decir: «qué», «cómo» y «cuando» transferir y aplicar las técnicas para garantizar un control cualificado sobre el uso y la ocupación de la tierra y la explotación de los recursos naturales. Es necesario asumir la complejidad y la dinámica de los procesos territoriales, especialmente en el espacio de uso rural (agrario); considerando todas y cada una de las variopintas facetas que presenta esta realidad: cultural, económica y social; amén de los procesos biológicos y mecánicos que conforman un medioambiente cada vez más presionado y lesionado.

Incluso hay que ir más allá, ser más ambiciosos y elevar el compromiso, buscando procedimientos y marcos gubernativos que promuevan, avalen y faciliten la puesta en marcha de instrumentos destinados a lograr estos fines que, por otra parte, son los que sustentan la convivencia humana en sintonía con su medio ambiente. Estas herramientas se reformularon (2012) en el seno del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, siendo asumidas por la práctica totalidad de los Estados, para generar un documento de referencia, motivador, aplicable y comprometido: las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (DVGT).

La redacción definitiva del texto sobre las DVGT no fue sencilla, requirió una participación activa, un análisis exhaustivo de la realidad territorial (bienes, derechos y personas, enmarcadas en su ecosistema); de las necesidades locales y globales; de sus estructuras financieras, religiosas, jurídicas, sociales y antropológicas; implicando actores tanto públicos como privados. Compleja situación cuando gran parte del Mundo está experimentando graves problemas de extranjerización y acaparamiento masivo de recursos naturales, con o sin el apoyo de gobiernos que facilitan el uso y abuso de su tierra y de, en ocasiones, sus gentes. A estas realidades se añade el exponencial crecimiento de la población, su cada vez mayor deseo de trasladarse a las urbes, el incremento de sus necesidades básicas, la demanda de empleos dignos; todo ello dentro de un contexto mundial en el que cada vez más se defienden los derechos básicos de las personas y, especialmente, de la infancia.

Sobre la base de lo expuesto, las DVGT no son solo una herramienta para reestructurar la relación de la tierra con las personas, son la herramienta que favorece la búsqueda y consolidación de un desarrollo socioeconómico sustentable. Y lo hacen a través de la promoción de igualdad de derechos para las mujeres en la obtención de los títulos de las propiedades, la creación de sistemas de organización de registros transparentes que sean accesibles a las poblaciones rurales pobres, el reconocimiento y protección de los derechos infor-

males y tradicionales tierra, bosques y áreas de pesca, etc. Es decir; cuentan con una panoplia de objetivos, perfectamente identificados y asumibles, alcanzables mediante el desarrollo de las propias Directrices, con la ayuda de otras instituciones, públicas y privadas, que se encuentran motivadas (no hay que olvidar que son de aplicación voluntaria, como se indica en su propia concepción) por la autoridad del Estado, y por sus propios compromisos con la sociedad que las sustenta.

Por otra parte, sería difícil de comprender y explicar que esta voluntariedad no se transformase en compromiso institucional; cuando solo persiguen el beneficio grupal de la población, a través del beneficio individual o, mejor dicho, de la familia, verdadera tesela del Estado y para la que este debe gobernar. El Estado no es un ente alejado, situado por encima de los ciudadanos, articulado sobre un conjunto de políticos que gobiernan conforme con unos criterios partidistas; el Estado es una «forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio». (RAE, 2017). Puede comprobarse en esta definición académica de Estado cómo se entremezclan gran parte de los aspectos que abordan las DVGT.

2. ALIANZAS

Al disertar sobre las DVGT es importante hacer hincapié que la efectiva gobernanza y administración del territorio presupone que el Estado conozca el uso, potencialidad y ocupación de las tierras. Esta condición será posible solamente cuando aquel disponga de un catastro inmobiliario compuesto por informaciones literales y geoespaciales sobre los ocupantes y los usos atribuidos a sus posesiones; es decir, las características físicas, jurídicas y económicas que describen a los bienes.

Descripciones catastrales que configuran el bien en sus atributos fundamentales para utilizar la información recogida (y conservada) en multitud de usos. Lamentablemente en algunos países aún se mantienen discusiones sobre aspectos colaterales, sin entrar de lleno en algunos compromisos sustanciales (por ejemplo, la asignación y actualización del valor catastral); lo que limita el verdadero potencial de la que está llamada a ser la mayor base de datos inmobiliarios georreferenciada y polivalente del territorio (Alcázar, M., 2018). La falta de uniformidad, unicidad, liderazgo normativo, accesibilidad y búsqueda de coordinación eficiente con otras instituciones y el sector privado, provocan el menoscabo del Catastro, su escasa utilización, la falta de confianza en el dato catastral y su uso y abuso únicamente como herramienta tributaria (también electoral). En consecuencia, tanto las DVGT como el Catastro están llamados a colaborar, a entenderse, a aliarse para conseguir holísticamente los objetivos a los que están predispuestos: favorecer la prosperidad de las familias y del país.

En este enfoque también se encuentra Williamson (2010,

pag. 453), en el marco de los llamados Sistemas de Administración de Tierras (*Land Administration System*), al describirlos como: «Una infraestructura para la implementación de políticas de tierra y estrategias de gestión de la tierra para apoyar el desarrollo sostenible. Esta infraestructura incluye arreglos institucionales y un marco procesal jurídico, con miras a la información de gestión de la tierra y divulgación de sistemas y tecnologías necesarios para la asignación y apoyos a los mercados de tierras, evaluación, control de uso y desarrollo de los intereses del suelo».

No es posible la gobernanza de un territorio desconocido y tampoco garantizar derechos sobre él, así como proteger a las comunidades y territorios indígenas, si no se dispone de información fiable y accesible: ubicación espacial (localización y geometría); formas de ocupación y uso de los recursos (derechos, deberes y limitaciones); posibles conflictos internos o con colindantes; niveles de organización e integración; parámetros antropológicos; ... así como el valor (en muchos casos en renta) para cuantificar su potencialidad y garantizar su capacidad de subsistencia. No se trata de reconocer solo espacios; hay que garantizar un medio de vida digno, acorde con su cultura y necesidades, lo que solo se consigue midiendo (valorando) las potencialidades de la tierra y otros recursos naturales (bosques, pesca, ...). Por eso se necesitan datos catastrales (físicos, jurídicos y económicos), para conocer el ecosistema⁽¹⁾, para lograr una correcta gobernanza; último objetivo de un verdadero catastro multiprovechoso (Alcázar, M., 2018).

Retomando a Williamson (1998), los catastros se crearon con el objetivo de «gestionar las formas de posesión y utilización de la tierra que, por su parte en el sentido de promover el desarrollo de un determinado espacio, considerando el crecimiento económico, la justicia social, el empleo, la participación, la independencia y la preservación del medio ambiente».

En esta perspectiva, Henssen & Williamson (1997) destacan las ventajas de establecer un registro sistemático de las tierras para los agricultores, lo que también garantiza el perfeccionamiento de la gobernanza responsable del territorio: (i) La seguridad legal con relación a la propiedad; (ii) Incentivo para promover inversiones y el uso sostenible de la propiedad; (iii) Mejorar el acceso al crédito; (iv) Seguridad y eficiencia en las transacciones de la propiedad; y (v) Minimiza los conflictos de tierra y sus costos asociados.

Sin embargo, no se benefician apenas los propietarios sino también el gobierno y la sociedad: (i) Permite establecer una base eficiente para colecta justa del impuesto sobre la tierra; (ii) Permite promover reformas estructurales en el uso de la tierra y el reordenamiento espacial; (iii) Permite perfeccionar el control de las transacciones realizadas con las tierras; (iv) Se

constituye en una base eficiente para la planificación, distribución a través de la reforma agraria, permiso para uso de la tierra y establecimiento de políticas de crédito; y (v) Propicia mejor administración pública, el conocimiento y control de informaciones estratégicas.

En Europa las necesidades, objetivos, políticas, tradiciones y diversidad de culturas, no favorece las confluencias en materia de gestión global de los territorios, especialmente en lo relativo a los derechos; por lo que acomete las acciones a través de las competencias ambientales (INSPIRE). De hecho, en relación con estas instituciones territoriales (bienes y derechos), no se han aprobado directrices ni recomendaciones europeas (cuando las hay de la práctica totalidad de temáticas); tan solo hay tímidas aproximaciones destinadas a incrementar el conocimiento inmobiliario⁽²⁾ y la seguridad jurídica global; así como destinadas a la lucha contra el tráfico de capitales y la persecución de la delincuencia organizada. Ahora bien, lo que si hay es un uso generalizado de la información catastral por parte de todos los países miembros, y utilización de la misma en multitud de controles, como por ejemplo en materia de política agraria común (PAC), ambiental, etc.

Estos son algunos de los motivos por los que no se pueden «clonar» proyectos y modelos catastrales-registrales europeos en países de Latinoamérica; especialmente desde aquellos que no tienen una tradición jurídica latina. Es necesario perfeccionar los modelos, adecuándolos a la necesidades y recursos disponibles, dentro de una permanente evaluación global y capacitación de los funcionarios. Estos han de estar motivados, y las Administraciones Públicas han de favorecer la permanencia laboral en los puestos hacia los que la sociedad transfiere sus recursos. Formar un profesional requiere tiempo y dinero por parte del formador; e interés y apego, por parte del que se forma.

3. CONCLUSIONES

Para concluir, es importante enfatizar que el propósito del Catastro Técnico Multifinalitario Rural (CTMR) presenta una relación directa con los objetivos de las DVGT; pues tiene por principio proporcionar a las entidades públicas, así como a las privadas y a los agricultores, datos e informaciones agroecológicas, físicas y cartográficas de cada inmueble rural, con el objetivo de planificar las acciones para mejorar las condiciones del territorio. Por ejemplo: en la implantación y/o mejora de las carreteras vecinales, red eléctrica, acciones de salud, escuelas rurales, regularización de la tenencia de la tierra, reforma agraria, tributación justa y equitativa sobre la tierra, identificación de los poseros y pueblos vulnerables. Asimismo, permite la

⁽¹⁾«Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente» (RAE)

⁽²⁾Por ejemplo ELF, disponible en: <http://www.elfproject.eu/>

detección y el control de los conflictos y el monitoreo de violaciones ambientales.

El Catastro Técnico Multifinalitario Rural se configura como una herramienta capaz de generar informaciones gráficas detalladas y relevantes sobre la conjetura técnica, económica, social, ambiental y política del espacio rural. Hoy día la utilización de los sistemas catastrales integra la perspectiva del desarrollo sostenible, con remarque especial para su utilización en la identificación del potencial ambiental y el inventario de recursos naturales, la concreción y delimitación de riesgos ambientales, la identificación de las incongruencias y de los conflictos de uso del suelo; el deslinde y gestión de áreas críticas (protección de la biodiversidad, por ejemplo); determinación y cuantificación de posibles impactos ambientales, etc.

De esta suerte, se realizaron esfuerzos para armar un enfoque catastral que fuera capaz de incorporar objetivos ambientales y sociales. Se consolidó la «Declaración de Bathurst sobre la Gestión del Territorio para el Desarrollo Sostenible», a través de la articulación de la Naciones Unidas y Federación Internacional de los Geómetras, con la finalidad de formalizar la teoría de la administración moderna sobre la tierra y el establecimiento de la fuerte conexión entre la administración de la tierra y el desarrollo sostenible. La Declaración planteó, en 1999, que las instituciones de catastro y registro tendrían que evolucionar y adaptar su enfoque, para dar cobertura a nuevas necesidades ambientales y sociales.

Hoy día no hay duda que los catastros multifinalitarios son la principal herramienta de apoyo a los registros de derechos de propiedad, pues sólo a través del inventario y mapeo se tendrán garantías de un buen funcionamiento del registro, al localizar los inmuebles y así evitar solapamientos y otros conflictos. Asimismo, los catastros son herramientas esenciales para la concreción de una gobernanza más justa y equitativa de la tierra y otros recursos naturales, configurándose como el pilar fundamental de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques.

REFERENCIAS:

- ALCÁZAR, M. (2018). Tenencia, Catastro y Prosperidad. (Madrid, España), Editorial Delta.
- FAO. *Towards voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*. Rome, 2009.
- FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Buenagobernanza en la tenencia y la administración de tierras. (Estudios sobre tenencia de la tierra, 9). Roma: FAO. 2007.
- WILLIAMSON, I. et al. *Land Administration for Sustainable Development*. California: Readlands. 2010.
- Williamson, I. (1997) *A Land Information Vision for Victoria*.

Land Victoria, Melbourne, Australia
WILLIAMSON, I.; ENEMARK, S.; WALLACE, J.; RAJABIFARD, A.
Land administration for sustainable development. New York: ESRI Press Academic, 2010.

Sobre los autores

Richard Martins Torsiano

Graduado en Gestión pública, experto internacional y maestro en Avalúos y Catastro multipropósito por la Universidad de JAEN / España. Experto en administración de tierras con enfoque en la gestión territorial. Fue vicepresidente del comité iberoamericano de Catastro en la gestión 2015/2016. Es miembro del grupo de investigaciones en gobernanza de tierras de la Universidad de Campinas. Fue Director Nacional de Ordenamiento Territorial del INCRA en Brasil durante 10 años. Fue condecorado en 2015 con la medalla Mérito Tamandaré de la MARINA de Brasil por la actuación en la mediación de conflictos territoriales. En la actuación internacional estuvo en misiones y fue ponente invitado en foros y Congresos sobre gestión territorial y gobernanza de tierras en España, Chile, Panamá, Francia, Guatemala, Colombia, México, República Dominicana, Ecuador, Argentina, Paraguay y Estados Unidos. Actualmente es consultor de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación en América Latina y el Caribe en Gobernanza de Tierras, Consultor del Banco Mundial junto a la Corregiduría General de Justicia en Piauí.

Rolf Hackbart

De nacionalidad brasileña, es graduado en economía con posgrado en economía (UFRGS) y otro en desarrollo sostenible (UNB). Ha trabajado, desde los años 1980 en asesorías a movimientos populares, a parlamentarios, y organizaciones campesinas en 2 instituciones: CAMP y DESER. Fue director del Banco de Desarrollo del Sur de Brasil (BRDE), presidente del Instituto de Reforma Agraria de Brasil (INCRA, 2003-2011). Ingresó en la FAO en 2013 en Roma como director adjunto de la Diretoria de Partnership. De 2015 hasta 2018 fue FAOREP en Paraguay. Asesoró la elaboración de la Carta Magna de Brasil del año 1988 en el congreso nacional en los temas agrarios y agrícolas. En su gestión en la presidencia del INCRA más de 400 mil familias de campesinos obtuvieron acceso a la tierra en Brasil. Priorizó entre otros temas el ordenamiento territorial del país, garantizando tierras para pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes. Actualmente es Oficial Senior de Gobernanza de Tierras y Recursos Naturales de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.