

Expertos de Kenia, Nepal, Iraq y Sudáfrica hablaron en Cartagena sobre los esfuerzos que llevan en sus países para realizar una mejor redistribución de la propiedad rural luego de los acuerdos de paz.

La desigualdad en la tenencia de la tierra, el desplazamiento y el despojo, no solo han sido transversales en la guerra en Colombia sino en otros conflictos del mundo. En la convulsionada Iraq, y en Nepal que ahora se recupera de los terremotos de abril y mayo de 2015; y en los africanos Kenia y Sudáfrica. Expertos de estos países compartieron sus experiencias con los colombianos, durante el Taller Internacional sobre Restitución de Tierras en Contextos de Transición y Construcción de Paz, convocado por la Unidad de Tierras.

En Kenia intentan corregir injusticias históricas

En los periódicos latinoamericanos poco se lee sobre este país africano, del que se tuvo noticia en abril de 2015 cuando miembros del grupo islamista Al Shabab asesinó a 148 estudiantes en la Universidad de Garissa. Pero este es un país que hace cinco años emprendió una “revolución” en la política rural cuando aprobó la Comisión Nacional de Tierras por la Constitución de Kenia, “que busca una manera más equitativa y justa para garantizar una adecuada distribución de la tierra”, explica el abogado y exmagistrado Tom Aziz Chavangi.

En su país la tierra productiva es escasa. De los 44 millones de hectáreas que componen el territorio, el 97 por ciento es tierra y el restante 2 por ciento, agua. Pero de ese 97 por ciento, el 80 son terrenos áridos o semiáridos donde históricamente han sobrevivido comunidades nómadas. Según Aziz Chavangi, en la época pre-colonial la tenencia de la tierra fue colectiva. “El período anterior a la llegada de los colonizadores vio la propiedad de la tierra en la forma de propiedad comunal en zonas distintas”.

Durante la colonia (1895-1963), el imperio británico se impuso y cambió las normas de la tenencia de la tierra obligando que los terrenos comunales fueran individualizados. “Cuando los británicos se dieron cuenta que la forma africana de tener las tierra era difícil desmontaron esa tenencia con leyes y se inventaron un registro de tierras llamado RLA. Este se basa en individualizar los predios. En 1960, por ejemplo, las granjas fueron subdivididas para acomodar a los nativos”, dice.

Aziz Chavangi considera que incluso después de la independencia, en 1963, en el

período poscolonial la situación de la tierra no cambió; lo que hubo fue un cambio en los nombres de las Leyes. Es decir, un rebautizo a los papeles pues en la práctica los territorios seguían fracturados. "...Kenia fue gobernada por diversos regímenes que procedieron a aplicar las mismas leyes coloniales que fueron utilizadas para manejar la tierra. Lo único que cambió fue el título de la Ley, nada más. Esta situación causó bastante injusticia ya que muchos de los pueblos nativos fueron despojados de sus derechos de propiedad debido a la ignorancia y las leyes de tierras opresivas".

El abogado señala que en la década de los 90 siguieron 'hirviendo' los conflictos por la tierra, de manera que entre 1991 y 1997 cerca de mil 500 personas fueron asesinadas y 300 mil fueron desplazadas, sobre todo en períodos electorales. Aziz Chavangi asegura que es en época de elecciones que los conflictos arrecian, como la etapa poselectoral tras los comicios de diciembre de 2007 cuando Mwai Kibaki, del partido Unión Nacional Africana de Kenia, se reelegió frente al candidato opositor Raila Odinga, del Movimiento Democrático Naranja.

"La mayoría de las personas se refieren a la ola de violencia que vino como una étnica. Pero esto en realidad fue alimentado por el tema de las tierras, por todos los desplazamientos y cómo el poder central se ha utilizado para asignar tierras. Bajo la creencia de que las tierras eran públicas, el Presidente designaba a un comisionado para esta tarea pero ese comisionado entregaba tierras partiendo de qué "cara le parecía bonita"", indica el abogado.

Fue así como en 2009 Kenia aprobó una Política Nacional de Tierras, en 2010 constituyó una Comisión Nacional de Tierras y en 2012, puso en marcha la Ley de Registro de Tierras y de forma reciente, redactó un proyecto de Ley de Injusticias Históricas de Tierras. "El proyecto contiene disposiciones que abordan las causas de las injusticias históricas de tierras en Kenia y las medidas correctivas que deben ponerse en práctica para asegurar que los asuntos de tierras y conflictos se traten y que se mantenga una paz sostenible", concluye Aziz Chavangi.

Nepal: redistribución de la tierra

En este país asiático, cuya capital Katmandú terminó devastada tras dos recientes terremotos, se desarrolla desde 2006 una Reforma Agraria Científica que busca frenar la desigualdad histórica frente a la distribución de la propiedad rural. Janak Raj Joshi, quien además es director del Centro de Capacitaciones en Administración de Tierras del Gobierno nepalí, explica que este proceso comenzó después del

Acuerdo de Paz Integral firmado en noviembre de ese año entre los maoístas y la entonces Alianza de los Siete Partidos. Entre 1996 y 2006 el país estuvo sumido en una guerra originada por los maoístas, quienes cansados de la corrupción del régimen quisieron imponer un estado comunista.

Cuando en 2006 llegaron a un acuerdo de paz, uno de los principales acuerdos fue devolver todas las tierras que se incautaron durante la década del conflicto. Para ello, propusieron cuatro medidas: crear un inventario de los edificios gubernamentales y terrenos públicos y privados que fueron ocupados durante la violencia para regresarlos de forma inmediata; adoptar una política para eliminar la propiedad feudal; garantizarle seguridad económica y social a los trabajadores sin tierra, y asegurar que la propiedad privada no sería en el futuro ni incautada ni controlada.

Raj Joshi señala que el gobierno nepalí reconoció cinco causas que desataron los conflictos por tierras en Nepal. El primero, desigualdades históricas y falta de acceso a tierras provocado principalmente por la pobreza generalizada, los deficientes registros y sistemas de gestión de tierras, la doble titulación y la falta de compromiso político. “Las estadísticas muestran que alrededor de 25 por ciento de las personas en Nepal (6 millones de personas) son campesinos sin tierra, y el censo de 2011 indica que menos del 20 por ciento de las mujeres nepalíes son dueñas de tierras”, dice el funcionario.

El tema del acceso a la tierra fue truncado por el poder central desde la década de 1950 cuando fue suprimido el movimiento organizado de derechos a la tierra. Luego en 1974 el gobierno impidió que fuera suprimido el Haliya y Kmaiya, una forma de trabajo en condiciones de servidumbre que fue implementado en la región Extremo-Oeste. También evitó la reforma agraria que se pensó realizar en el distrito de Jhapa, en el este de ese país. “Asimismo, el Gobierno sometió al Movimiento Kanara, que exigía derechos sobre la tierra en Bardiya, que fue iniciado por la comunidad Tharu en 1993”, señala Raj Joshi. Esto explica por qué en 2004 más de 73 mil familias agricultoras presentaron reclamaciones de tierras ante el Comité de Registro de Tierras “que aún están pendientes y siguen sin resolverse”.

Además de las fallas históricas, una segunda causa reconocida por el gobierno en los problemas por tierras es la confiscación de predios durante el conflicto. Entre 1996 y 2006 este fenómeno se extendió por todo el país cuando la población sin tierra apoyó a la insurgencia maoísta. “Los maoístas frecuentemente confiscaron tierras y otros bienes de los terratenientes y los distribuían a sus partidarios”, relata

el funcionario. Pese al acuerdo de paz entre los maoístas y la Alianza de los Siete Partidos, en Nepal la resolución de los problemas por tierras avanza aún a paso lento por la desconfianza entre los partidos políticos y su “incapacidad” para ponerse de acuerdo a la hora de desarrollar una agenda sobre la reforma agraria.

Un tercer obstáculo, según el experto, ha sido la debilidad de las instituciones que tienen la responsabilidad de gestionar las tierras, pues carecen de bases de datos digitalizadas y automatizadas que permitan identificar quiénes tienen la tierra y quiénes tienen derecho a ella.

A esto se suma una cuarta talanquera, y es que el marco legal es confuso y a veces contradictorio. En Nepal hay por lo menos 60 leyes o normas sobre el derecho a la tierra y el uso del suelo, cosa que resulta compleja para las comunidades y para su implementación por parte de las instituciones. Por último, Raj Joshi indica que la persistencia de problemas históricos sin resolver ha hecho que muchas comunidades sean escépticas a participar de las discusiones políticas sobre la reforma nacional de tierras.

En la actualidad, en medio del intento de cumplir con la prometida Reforma Agraria Científica el principal problema que enfrenta el gobierno son las personas que aún carecen de tierra o que tienen predios que no aparecen en el registro público, es decir, explotan tierras que están en la informalidad. “Una gran parte del conflicto proviene de las personas que están en tierras no registradas o que son baldíos (predios de la Nación). Por lo menos 900 mil personas están en esa categoría”, afirma el funcionario.

A juicio de Raj Joshi otras dificultades tienen que ver con que los tribunales están atestados de reclamaciones de tierras y que muchos de los funcionarios no cuentan con la formación académica para responder a las solicitudes de las familias.

Iraq: el camino de las compensaciones

Conocido por las transmisiones televisivas que mostraron la invasión impulsada entre el 20 de marzo y el 1 de mayo de 2003 por una coalición de países en cabeza de Estados Unidos para combatir al gobierno de Sadam Hussein, Iraq sufrió desde 1979 hasta esa fecha varias olas de violencia provocando miles de desplazamientos y abandonos de tierras.

Según Peter van der Aweraert, director de la División de Tierras, Propiedad y

Reparaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), en Iraq la violencia impartida por Sadam Hussein no fue el único detonante del drama de las tierras sino que el régimen además despojó a los kurdos, que habitaban el norte del país, las tierras con riqueza petrolera, para reemplazarlos por los árabes que estaban asentados en el sur. “Uno de los principales deseos del régimen era que la parte norte fuera poblada por quienes ellos consideraban eran más leales y menos capaces de amenazar al poder en un área estratégica”, indica el funcionario.

Tras el derrocamiento de Hussein, en 2004 el gobierno creó una Comisión de Tierras para restituirle o compensarle de forma económica las tierras a las víctimas que tuvieron que abandonar o les fueron usurpadas por la violencia de las últimas cuatro décadas. “Lo que se encontró la Comisión es que en los predios reclamados había nuevos ocupantes. A estas personas se les compensó económicamente (entregó dinero), teniendo en cuenta el avalúo comercial de las tierras”. Hasta 2008, esta Comisión recibió 186 mil reclamaciones de tierras, de la cuales hasta el momento se han resuelto 13 mil, “menos del 10 por ciento de los casos presentados”.

El experto advierte que uno de los principales problemas en el proceso ha sido la falta de presupuesto para cubrir las compensaciones, y que tras diez años de implementación de la Comisión aprendieron cuatro lecciones: primero, que de forma equivocada la política sólo restituyó a víctimas de abandono y despojo; y no a quienes sufrieron asesinato o tortura. “Faltaron los componentes de verdad porque no se analizó el pasado ni cómo ocurrieron los hechos”, dice.

La segunda lección fue que una gran parte de la propiedad rural fue concentrada, situación que puso a pensar a la Comisión si la devolución de tierras a reclamantes originales generaría futuros conflictos. “Otra experiencia aprendida es que todos los procedimientos del proceso deben ser claros: la capacitación del personal, los requisitos exigidos, el uso del idioma (en Iraq hay dos idiomas oficiales, el árabe y el kurdo) y el acceso a la justicia”, señala Peter van der Awaraert.

Un cuarto aprendizaje, concluye el experto, es evitar que los procesos no sean burocráticos y tiendan a ser ágiles porque “por la complejidad las víctimas pueden desilusionarse”. La clave para lograrlo, agrega, es que haya una debida articulación de las distintas instituciones del Estado.

Después de la derrota de Hussein y de su ejecución en diciembre 2006, Irak ha sufrido otros conflictos de tierras generados por violencia sectaria entre sunitas y

chiítas; y de forma más reciente, la violencia desatada por los yihadistas del grupo Estado Islámico (ISIS, por sus siglas en inglés). Según el experto de la OIM, el conflicto generó el desplazamiento interno de 2 millones 500 mil personas y la expulsión de otros 2 millones de personas en condición de refugiados hacia Jordania y Siria.

Sudáfrica: la tierra también tuvo su apartheid

El mayor despliegue mediático sobre este país fue quizá el desarrollo del Mundial de Fútbol en 2010 y de forma más reciente, en diciembre de 2013, la muerte del primer presidente sudafricano y Nobel de Paz Nelson Mandela. Pero la historia sobre el despojo de la tierra y la segregación racial está marcado por dos períodos según Thami Mdontswa, vicecomisionado de la Comisión de Restitución y Derechos de Tierras en Sudáfrica: uno, antes de 1913 y otro, después de esa fecha.

De forma inicial holandeses y británicos se repartieron Sudáfrica y en su afán por controlar el territorio desplazaron a comunidades nativas. En 1913 con la promulgación de la Ley 27 o Ley de Tierras de Nativos, que se basó en la discriminación racial, el gobierno limitó aún más el acceso de la tierra a las comunidades negras. “Esta Ley creó una serie de reservas que limitó la compra o propiedad de la tierra por parte de los negros a sólo el 7,3 por ciento de la superficie terrestre total del país. La Ley fue seguida de varios instrumentos de legislación adicionales, racionalmente discriminatorios, que instigaron una larga y devastadora historia de desplazamientos”, indica.

En 1994 cuando se celebraron las primeras elecciones democráticas del país y ya se había desmontado la legislación del Apartheid (segregación racial), el gobierno reconoció los derechos de quienes de forma histórica habían sido despojados. Así ese mismo año promulgó la Ley 22 de Restitución de Tierras que les permitió a los sudafricanos reclamadas las tierras de las que fueron expulsados desde el 19 de junio de 1913 en adelante. Las víctimas pudieron presentar sus solicitudes entre comienzos de 1995 y el 31 de diciembre de 1998.

Mdontswa explica que de las 7,5 millones de personas que se calculaba habían sido despojadas, hasta marzo de 2012 sólo 1,7 millones de personas, integradas en 345 mil hogares, fueron restituidas, algunas de ellas mediante el pago de compensaciones económicas. “El proceso de restitución de 3,2 millones de hectáreas le costó al gobierno unos 18 millones de rands (moneda local), lo que equivale a unos mil 400 millones de dólares”, dice el Director Adjunto de la

Comisión de Restitución en Sudáfrica.

Sin embargo, explica el funcionario, por fuera el proceso se quedaron casi 5 millones de víctimas sin ser restituidas, algunas porque no alcanzaron a presentar sus reclamaciones en la fecha límite (diciembre de 1998) y otras porque sus casos de despojo fueron heredados por décadas pero tuvieron su origen antes de 1913 (en el período colonial holandés-británico), que no cubrió la Ley de Restitución de 1994. De esta forma, el gobierno puso a discusión la disposición de ampliar una prórroga a la Ley de cinco años pues estimaba que podría haber 163 mil reclamaciones más.

Aunque esta idea generó repulsión entre algunos empresarios y agricultores blancos, el gobierno aprobó la Ley de Enmienda de Restitución de Derechos a la Tierra, que entró en vigencia el 30 de junio de 2014 y que recibirá solicitudes hasta junio de 2019. “A la fecha se han radicado más de 62 mil nuevas reclamaciones”, asegura el funcionario.

Mdontswa señala que la Ley de Restitución creó dos organismos para resolver las solicitudes: una Comisión que se encarga de adelantar los procesos administrativos y que incluso tiene la potestad de llegar a acuerdos con los reclamantes. Cuando las víctimas no llegan a un acuerdo con esta primera instancia, el caso pasa a una Corte de Reclamaciones, que actúa como una Corte y toma una decisión definitiva. De momento, comenta el funcionario, los casos más complejos son las reclamaciones sobre las tierras más productivas, donde se producen los alimentos que abastecen las mesas de los sudafricanos.

“En 2009 desarrollamos un Programa de Desarrollo Rural para ayudarle a las comunidades. Pues con la restitución no se trata de sólo de cambiar la pertenencia de la tierra, sino que haya un uso de ésta”, concluye Mdontswa, explicando que el gobierno apoya el desarrollo de empresas rurales y agroindustriales en predios restituidos.

<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5866-la-tierra-lugar-comun-de-las-posguerras>