



Tierra para los desposeídos: la historia de dos federaciones

POR BERTUS DE VILLIERS

Tanto en Sudáfrica como en Australia hay poblaciones que fueron expulsadas de sus tierras. Actualmente, ambos países intentan enmendar los errores del pasado. El autor, que cuenta con experiencia en ambos países, hace una comparación entre las dos federaciones.

El legado de los años de segregación racial (*apartheid*) en Sudáfrica (1948-1994) fue el despojo –por medio de la fuerza– de las tierras de los sudafricanos de raza negra y la concentración de 87 por ciento de ellas en manos de la minoría blanca. El problema de esta distribución injusta continuó incluso después de la transición democrática de 1994, año en que todos los sudafricanos tuvieron derecho a votar.

En Australia, la idea de que el continente era *terra nullius* –tierra de nadie– permitió a los colonizadores apropiarse de prácticamente todo el territorio sin tomar en consideración la relación de los aborígenes australianos con su tierra. No fue sino hasta que el Tribunal Supremo de Australia emitió la Sentencia Mabo de 1992 que se descartó el concepto de *terra nullius*.

La reforma agraria o reforma de la tenencia de la tierra es quizá uno de los retos más complicados a los que actualmente se enfrentan tanto Sudáfrica como Australia (véase recuadro 1). En ambos países el proceso de reforma aún no está terminado y es uno de los problemas internos más difíciles de resolver en las dos naciones.

Sudáfrica cuenta con el marco legal y las políticas para la reforma agraria pero, ¿tiene el país los recursos, la paciencia y demás prerrequisitos prácticos para implantarla eficazmente?

En 1992, la Suprema Corte obligó a Australia a reconocer los “títulos nativos” de propiedad en 1992, sin embargo, el Estado y la comunidad en general todavía luchan por asumir cabalmente el concepto y sus implicaciones prácticas, y hay una gran resistencia popular en su contra. A falta de una política general sobre reforma agraria, la atención se centra en los títulos nativos como el punto decisivo para los pueblos aborígenes.

La reforma agraria en un contexto federal

Hay ciertas similitudes –y ciertas diferencias– en el enfoque que cada uno de los dos países ha dado a la reforma de la

Bertus de Villiers es asesor de grupos aborígenes australianos en temas relacionados con la demanda de tierras y la reforma agraria. También representó a los Parques Nacionales de Sudáfrica en negociaciones de demandas de tierra en Sudáfrica. Titulado en Derecho, es abogado del Tribunal Supremo de Sudáfrica. Actualmente es profesor visitante de Derecho en la Universidad de Australia Occidental. Las opiniones que aquí se expresan recaen bajo su absoluta responsabilidad. Se puede contactar al profesor De Villiers en Bertusdv@glc.com.au.

1. ¿Qué significa la reforma de la tenencia de la tierra?

La reforma de la tenencia de la tierra suele significar la restitución, la redistribución o la confirmación de los derechos sobre las tierras en beneficio de los pobres o desposeídos. La restitución es la restauración de derechos que fueron retirados por regímenes anteriores sobre las tierras ancestrales. La redistribución supone la adquisición de tierras privadas o la distribución de tierras del Estado entre los que no las tienen. Aunadas a la reforma, hay políticas que apoyan a los desposeídos cuando regresan a sus tierras ancestrales o se establecen en tierras nuevas. La reforma agraria requiere de una visión a largo plazo, objetivos a corto y mediano plazo, estrategias sólidas y recursos. También se necesita una opinión pública ampliamente favorable que garantice su continuidad y que la proteja de los caprichos de las nuevas administraciones.

La reforma de la tenencia de la tierra puede incluir procesos de demandas para adquirir derechos sobre las tierras ancestrales que se perdieron a causa de prácticas discriminatorias (posiblemente la medida más controversial de la reforma). Sin embargo, el proceso de reforma agraria también incluye la adquisición de tierras para distribuirlas entre los que no las tienen, el cambio y la seguridad de la propiedad de quienes las ocupan y la participación de comunidades tradicionales en la administración y control de sus tierras ancestrales.

En el sentido más amplio, estas reformas abarcan la demanda de tierras, la adquisición y distribución de la tierra, el acceso a la tierra con propósitos específicos, la planeación de su uso, el desarrollo de la infraestructura, el apoyo agrícola y comercial, los programas de reasentamiento, la seguridad de la propiedad y la capacitación.

tenencia de la tierra. En los dos casos, ésta se encuentra bajo la responsabilidad del sistema federal, pero de maneras distintas. A continuación presento una comparación:

En ambos países, la reforma agraria es una política nacional (federal), y los estados o provincias juegan un papel importante en su implantación.

En Sudáfrica, el Departamento de Asuntos Agrarios ha recibido quejas por llevar a cabo la reforma de la tenencia de la tierra sin involucrar suficientemente a las provincias y a los gobiernos locales en el proceso de regresar a las comunidades a sus tierras. Como resultado, en muchos casos las autoridades provinciales han sido incapaces de enfrentar los problemas de reasentamiento que han afectado a los nuevos propietarios.

En Australia, los estados son los principales receptores de las demandas de títulos nativos y, salvo unas cuantas resoluciones tomadas por consenso, han opuesto resistencia a ellos. Pocos estados han implantado una política de reforma



Antes de 1998, 64,000 granjeros sudafricanos desposeídos presentaron demandas de posesión de tierras.

agraria que ayude a los aborígenes a tener acceso a sus tierras, a su control y administración, ya sea con fines culturales o comerciales. En Sudáfrica se llevan a cabo reuniones ministeriales intergubernamentales específicamente dedicadas a la reforma agraria entre los ministros nacionales y provinciales y altos funcionarios. En Australia, en cambio, las estructuras intergubernamentales no han desarrollado una base política que dirija las actividades federales y estatales.

Historias distintas y objetivos poco claros

El origen de la restitución de la tierra tiene diferencias fundamentales en los dos países.

A pesar de su renuencia, Australia se involucró en la reforma de la tenencia de la tierra en general y en el reconocimiento de los títulos nativos, primero, a través de la Sentencia Mabo y después, con la Ley de Títulos Nativos. En Sudáfrica la restitución es parte del programa político y económico de la mayoría, y también de los principales partidos de minoría, sin embargo, los acuerdos en áreas en las que se impugnan las demandas –como las zonas rurales y agrícolas– pueden ser sumamente complejos. Mientras que la reforma agraria en Australia se centra primordialmente en reconocer el título nativo como un derecho de coexistencia, el proceso de reforma en Sudáfrica busca que millones de personas tengan acceso a la tierra dentro del esquema de “propiedad absoluta”. Además, los gobiernos provinciales deben brindar servicios a quienes han sido reasentados.

La falta de claridad en los objetivos de la reforma es común a los dos países. Es decir, ¿la reforma está dirigida a resolver demandas, a crear empleos, a mejorar la producción, a asegurar un mayor acceso a las tierras o a todo lo anterior?

La experiencia sudafricana demuestra que aunque muchas demandas hayan sido resueltas con pagos en efectivo (un “éxito” si se habla en términos numéricos), mientras no se hayan implantado los servicios de apoyo correspondientes, el regreso de las comunidades a sus tierras en zonas rurales podría requerir de muchos recursos e incluso acarrear un mayor desempleo.

Ambos países ejecutan políticas diseñadas para complementar el proceso que se basa en demandas.

Algunos ejemplos en Australia son la entrega de tierras por parte de los gobiernos estatales a los habitantes aborígenes y

2. El camino de Sudáfrica hacia la reforma agraria

Marco legal

En Sudáfrica, los objetivos principales de la reforma de la tenencia de la tierra que empezó en 1997 son: resarcir las injusticias de la segregación racial (*apartheid*), fomentar la reconciliación y la estabilidad nacionales, fortalecer el crecimiento económico, mejorar el bienestar de la familia y reducir la pobreza.

En 1996, la Constitución de Sudáfrica –posterior al *apartheid*– estableció el marco legal para la reforma agraria. Las políticas de esta reforma se basan en tres elementos: reforma de la propiedad, redistribución y restitución de las tierras. Esta política se detalla en 22 estatutos. Se creó un tribunal especial, el Tribunal de Demandas de Tierra, para examinar las denuncias que no pudieran resolverse por acuerdo y otros asuntos que pudieran desprenderse de la reforma de propiedad de la tierra.

Tres elementos de la reforma de la tenencia de la tierra en Sudáfrica

La reforma de propiedad de la tierra busca mejorar los derechos de los campesinos y de las personas con tierras comunales o “reservas nativas” (*homelands*). Se estima que elevar el nivel de la tenencia de la tierra, así como brindar mejores bases legales para que se tomen en cuenta sus derechos de propiedad sobre las tierras y de acceso a ellas podría beneficiar a aproximadamente cuatro millones de personas.

La redistribución supone que haya subsidios accesibles para personas y familias que no reúnan los requisitos necesarios para la reforma de propiedad de la tierra ni para la restitución, de tal manera que cuenten con apoyos para comprar tierras bajo un esquema de acuerdo entre comprador y vendedor.

La restitución tiene como objetivo específico compensar a aquellas personas que fueron despojadas de sus tierras durante la consolidación de las llamadas “reservas nativas negras” o del programa conocido como “eliminación de manchas negras” en el *apartheid*. Este proceso se basa en demandas y requiere evidencia básica que sustente que las personas fueron despojadas de sus tierras ancestrales por medios que la actual Constitución de Sudáfrica considera ilegales. Para tener éxito en una demanda de tierra es necesario que la persona o comunidad interesada demuestren haberle dado un uso benéfico durante un mínimo de diez años, a partir de 1913; que hayan sido privadas de sus derechos sin una compensación adecuada, y que la privación sea ilegal a la luz de la Constitución actual. Se presentaron alrededor de 64,000 demandas antes de la fecha límite, que era el 31 de diciembre de 1998, y se ha resuelto aproximadamente 55 por ciento de ellas, la mayoría por medio de pagos en efectivo.

el programa de adquisiciones de la Corporación de Tierras Indígenas. Hasta ahora, los resultados de estos programas han aparecido lentamente. Las políticas surgen principalmente de los estados y existe poca coordinación federal para garantizar que las necesidades razonables de tierra de los aborígenes se satisfagan en todo el país.

En Sudáfrica el proceso de demanda cuenta con una serie más amplia de apoyos: la devolución o adquisición de títulos

Continúa en la página 18

de propiedad absoluta es sólo una de las opciones. Entre otras posibilidades se encuentran la entrega de tierra estatal alterna, la adquisición de tierras alternas de propiedad absoluta, el pago de compensación económica, la asistencia en el pago de gastos de reasentamiento, los programas de capacitación y acceso a esquemas alternos de vivienda, la administración conjunta de parques nacionales, o una combinación de las anteriores.

La última palabra es de los tribunales: las provincias y los estados tienen distintos papeles

En los dos países, un tribunal nacional o federal es el árbitro final en los procesos no resueltos sobre demandas de tierras. En Sudáfrica, se han tomado medidas para que un Tribunal de Demandas de Tierra especializado se encargue de estos reclamos y de los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra. En Australia, la Corte Federal examina las demandas de títulos nativos.

Los enfoques adoptados por las respectivas entidades (provincias o estados) difieren de manera significativa en Sudáfrica y Australia. En el país africano, las provincias básicamente son “brazos” administrativos del gobierno nacional en la implantación de políticas para la reforma agraria. Las provincias no están realmente involucradas en el análisis del mérito legal de una demanda. Sin embargo, es su responsabilidad brindar apoyo una vez que las comunidades hayan regresado a sus tierras.

En Australia, los gobiernos estatales en general juegan un papel protagónico en el proceso de litigio: reciben la mayoría de las demandas de títulos nativos. Los gobiernos estatales y de la Mancomunidad son reuentes a conceder títulos nativos salvo en circunstancias excepcionales que se limitan a la zona despoblada del país. Algunos gobiernos estatales –como el de Queensland– han desarrollado métodos alternos para determinar los títulos nativos que reemplazarían las demandas de títulos nativos. Estas iniciativas continúan en una fase experimental.

Un proceso legal complejo y acusatorio

Los dos países tienen limitaciones serias en la implantación de programas de reforma de la tenencia de la tierra. Desde el punto de vista legal, administrativo y financiero, en Sudáfrica se ha subestimado la complejidad de la reforma. En Australia, el mecanismo principal para enfrentar la demanda de tierras aborígenes es un proceso de litigio y acusatorio sumamente complicado. La Corporación de Tierras Indígenas no ha dado buenos resultados en cuanto a los servicios brindados a los nuevos dueños de la tierra después del reasentamiento.

En Sudáfrica existen programas de apoyo para ayudar a los demandantes a establecerse en las tierras adquiridas, pero hay personas que son reasentadas en sus tierras sin la infraestructura y la capacitación suficientes. En los dos países existe el riesgo de que la tierra que se adquiere a través de programas de compra sea subutilizada o que, a pesar de que se absorban grandes extensiones de tierra a través de los programas de adquisición, en el proceso se genere poca riqueza y empleo.

3. El enfoque de Australia en la reforma de la tenencia de la tierra

En Australia, la Suprema Corte obligó al país a reconocer títulos nativos en 1992 a través de la Sentencia Mabo, bien conocida en el derecho civil. Se aprobó la **Ley de Títulos Nativos**, que brinda el marco estatutario para demandar el derecho a títulos nativos de tierras ancestrales. En base a la Sentencia Mabo y en algunas posteriores, como la Wik, la Wark, y la Yorta Yorta, se requiere de los siguientes tres elementos probatorios fundamentales para demandar exitosamente títulos nativos:

1. **Vínculos tradicionales con la tierra** demandada bajo las leyes y costumbres del grupo, es decir los demandantes deben demostrar una conexión ininterrumpida con los aborígenes que ocupaban la tierra en soberanía (al momento del establecimiento británico).
2. **Una comunidad o grupo identificable con leyes y costumbres** que regulen su acceso a la tierra y el control de la misma, lo que requiere de una serie coherente de leyes y costumbres que, aunque hayan sido ligeramente adaptadas, deriven de quienes ocupaban originalmente la tierra.
3. **Un mantenimiento substancial de vinculación con la tierra** y la observancia de sus leyes y costumbres, es decir, el acato y aplicación ininterrumpidos de las leyes y costumbres tradicionales.

Probar un título nativo es sumamente difícil pero además, el título en sí mismo es frágil pues coexiste con otros derechos y en caso de conflicto, hay otros derechos que lo limitan. Se han presentado alrededor de 630 demandas desde 1993 y sólo 45 de ellas han sido dictaminadas. De estas últimas sólo 31 han sido exitosas.

Además de las demandas de títulos nativos, el gobierno federal también estableció la Corporación de Tierras Indígenas, responsable de adquirir tierras para los aborígenes. La Corporación ha comprado cerca de 150 propiedades que oscilan entre negocios urbanos y estaciones de ganado bovino y ovino.

Se requiere de estándares mínimos

El proceso de la reforma de la tenencia de la tierra es arduo y complejo. En países federales o en países con atributos federales, el éxito de la reforma puede depender de que haya una clara visión nacional apoyada por los gobiernos federal y los estatales. Los estados o provincias pueden experimentar con iniciativas de reforma, siempre y cuando éstas mantengan el equilibrio con la necesidad de garantizar la igualdad de derechos a los ciudadanos –independientemente de dónde vivan– en un sistema equitativo de reforma agraria. Un sistema exitoso de reforma requiere que se establezcan estándares mínimos para quienes busquen tener acceso a las tierras.

Lecturas adicionales

Adams, Martin, *Breaking ground: Development aid for land reform*. Londres: Overseas Development Institute, 2000.

De Villiers, Bertus, *Land reform: issues and challenges*. Johannesburgo: Konrad Adenauer Foundation, Johannesburgo, 2003. 