



Corrupción en el sector de la tierra

A medida que se extienden las zonas de cultivo, se amplían los centros urbanos o se abandonan territorios como resultado de la degradación, el cambio climático y los conflictos, se ha generado un nivel de exigencia sin precedente sobre las tierras. Estos cambios han provocado tensiones en las normas, los procesos y las instituciones que determinan qué tierras serán utilizadas, por quiénes, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

Como se observa en todo el mundo, cuando la gobernabilidad de la tierra es deficiente, es común que proliferen la corrupción. Una gestión ineficaz de la tierra normalmente se distingue por bajos niveles de transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. En un sistema de este tipo, la distribución de la tierra no es equitativa, la propiedad tampoco es estable y los recursos naturales se administran de manera ineficiente. Como resultado, se debilitan las inversiones, la estabilidad social, el crecimiento económico generalizado y el desarrollo sostenible.

Índice

1. Tierras, gobernabilidad y corrupción: los vínculos
2. Evidencia y consecuencias
3. Actores y formas de corrupción
4. Medidas y respuestas



Biocombustibles, presiones sobre la tierra y corrupción

La búsqueda de fuentes alternativas de energía para mitigar el cambio climático ha propiciado la asignación de un fuerte flujo de fondos a este tipo de inversiones en distintos países. Pese a ello, numerosos países con problemas de gobernabilidad y corrupción se encuentran entre los que atraen mayores niveles de inversiones en biocombustibles⁵.

En el caso de Colombia, la veloz expansión del cultivo destinado a la producción de aceite de palma ha estado acompañada por denuncias de que paramilitares, contratados por intereses particulares, habrían expulsado a comunidades pobres de sus tierras para aumentar la cantidad de áreas de cultivo disponibles⁶.

El propio estado identificó este asunto y puso en marcha una investigación en la que se concluye que 25.479 hectáreas apropiadas para el cultivo de aceite de palma fueron adquiridas por inversores privados de manera ilegítima. El estado había concedido originalmente estas tierras a comunidades desfavorecidas. Sobre la base de las averiguaciones de esta investigación, el gobierno inició en marzo de 2011 un proceso a fin de rectificar con éxito esta situación y devolver la tierra a sus propietarios legítimos entre la comunidad africano-colombiana.⁷

1. Tierras, gobernabilidad y corrupción: los vínculos

La gobernabilidad de la tierra requiere básicamente comprender el poder y la economía política de la tierra. Implica “las normas, los procesos y las estructuras a través de los cuales se adoptan decisiones sobre uso y control de la tierra, el modo en que se implementan y aplican las decisiones, y la forma en que se gestionan intereses opuestos sobre la tierra”¹. La gobernabilidad de la tierra abarca a distintos responsables de la toma de decisiones, procesos y estructuras, incluidas instituciones legales, consuetudinarias y religiosas. Si todos los aspectos de la gobernabilidad de la tierra se consideran conjuntamente como un sistema, se trata, en definitiva, del modo en que las personas usan la tierra e interactúan con esta.

Una gobernabilidad efectiva y exigible de la tierra brinda el marco necesario para el desarrollo y ayuda a protegerla frente a diversas modalidades de corrupción. Contribuye a la seguridad alimentaria y asegura medios de subsistencia que son indispensables para personas y países que dependen de la tierra como uno de sus principales activos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, los hallazgos empíricos en más de 63 países muestran que en los lugares donde la corrupción en el sector de la tierra es menos generalizada, se observan además mejores indicadores de desarrollo, mayores niveles de inversión extranjera directa y mayor producción de cultivos².

La corrupción vinculada con la tierra puede ser tanto la causa como la consecuencia del colapso en la gobernabilidad de un país. Hallazgos recientes de TI muestran que existe una estrecha correlación entre los niveles de corrupción en el sector de la tierra y la corrupción general en el sector público de un país³. Este resultado sugiere que los países que se enfrentan a corrupción generalizada en el sector público presentan además un sector de la tierra corrupto. Esta conclusión repercute de manera significativa en la integridad y efectividad de las iniciativas sobre gestión de recursos naturales, incluidos los proyectos de mitigación climática e iniciativas de producción agrícola (ver recuadro lateral)⁴.

2. Evidencia y consecuencias

En general, se puede afirmar que la corrupción en el sector de la tierra es indiscriminada y que no existen medios efectivos de control. Se manifiesta tanto en los sistemas legales como en los de tipo consuetudinario. Incluye desde hechos de soborno menor y fraude (p. ej., corrupción administrativa) hasta casos de abuso de poder gubernamental y cargos políticos en las altas esferas (p. ej., corrupción política). La corrupción, ya sea administrativa o política, obstaculiza la implementación de estrategias nacionales o locales sobre la tierra a largo plazo. Cuando la corrupción está presente en el sector de la tierra, los actos y decisiones que se adoptan se ven distorsionados por intereses y políticas que favorecen a pocos. A continuación, se ofrecen ejemplos más detallados de corrupción administrativa y política.

Corrupción administrativa

La corrupción que se manifiesta en la administración pública y los servicios gubernamentales es una característica común del sector de la tierra. Puede observarse en sobornos de poca cuantía que se exigen para registrar una propiedad, modificar o falsificar títulos, conseguir información sobre terrenos, procesar relevamientos catastrales y elaborar proyectos de uso de la tierra favorables⁸. Estos sobornos se ven facilitados por procesos complejos y por la escasa información que se brinda sobre los servicios disponibles y las tarifas

aplicables. Por ejemplo, un estudio reciente del Banco Mundial sobre administración de tierras en Vietnam comprobó que la información que se ponía a disposición del público sobre procedimientos administrativos era incompleta y poco clara. Asimismo, observó que los procesos para conceder derechos y certificados sobre tierras eran complejos y costosos⁹.

Las conclusiones de una encuesta realizada por Transparency International en 2009 sugieren que los organismos gubernamentales encargados de supervisar al sector de la tierra se encuentran entre las entidades públicas donde son más comunes los sobornos relacionados con servicios. Solamente se observan niveles mayores de soborno en la policía y el poder judicial¹⁰. Entre los 69 países incluidos en el estudio, más de una de cada 10 personas que habían tenido contacto con una autoridad de administración de tierras afirmó haber pagado un soborno. Esta cifra supera ampliamente los índices de soborno reportados en escuelas, servicios de salud, autoridades tributarias y empresas de servicios públicos. Al igual que otros sectores afectados por el soborno, las conclusiones muestran que los grupos con menores ingresos suelen ser los más afectados¹¹. La misma encuesta también determinó que si bien el 34 por ciento de las personas en todo el mundo consideran que la corrupción entre las autoridades de administración de tierras constituye un problema grave, los resultados varían según la región. Mientras que uno de cada dos encuestados en países con altos ingresos señaló que la corrupción en este sector representaba un problema serio, casi cuatro de cada cinco personas en países con bajos ingresos compartían la misma opinión¹².

Las distintas encuestas realizadas en los países sobre corrupción administrativa en el sector de la tierra permiten conocer el problema en mayor profundidad. Un estudio llevado a cabo recientemente en México reveló que los pagos ilícitos efectuados a autoridades encargadas de la administración de tierras se encontraban entre los 10 servicios del país donde el soborno era más generalizado¹³. Los resultados de la encuesta muestran que, como mínimo, en una de cada 10 ocasiones en que una persona solicita un permiso sobre tierras se paga un soborno. Otra encuesta de opinión pública, realizada en Bangladesh, estima que estas cifras serían incluso considerablemente superiores. Los hallazgos de una encuesta nacional de hogares muestran que la administración de tierras se encuentra entre las tres instituciones de Bangladesh con peores índices de soborno (71,2 por ciento), según se concluyó tras consultar a personas que habían mantenido contactos con estos servicios¹⁴. Esta cifra ha escalado casi un 20 por ciento desde que se efectuó la última encuesta en 2007. El costo de los sobornos pagados a servicios de administración de tierras también es el más alto. Por lo general, estos pagos ilícitos se realizan con la finalidad registrar tierras, transferir títulos, pagar impuestos inmobiliarios y conseguir el arrendamiento de tierras de propiedad del gobierno.

También a través de trabajo de campo a nivel de países se intentó documentar el costo y la magnitud de la corrupción administrativa en el sector de la tierra. Un estudio realizado en India calcula que, cada año, los usuarios de los servicios de administración de tierras del país pagan sobornos equivalentes a US\$ 700 millones¹⁵. Según encuestas realizadas en Kenia, quienes trataron con organismos gubernamentales de gestión de tierras durante 2011 pagaron, en promedio, sobornos de US\$ 65. Este valor se había incrementado en los últimos dos años, pero ha descendido en el último tiempo¹⁶. La misma encuesta también concluyó que el Ministerio de la Tierra de Kenia ocupa el cuarto lugar entre los organismos de administración pública más corruptos de todo el país. A casi el 58 por ciento de las personas que han solicitado servicios relativos a tierras ante el ministerio, se les exigió el pago de un soborno; más de un tercio de ellas accedieron al pedido¹⁷.



Corrupción en el sector de la tierra

España: auge inmobiliario y corrupción en la tierra

El auge inmobiliario en España se ha visto opacado por casos de corrupción, que han sido señalados como una de las causas de la depresión del mercado en 2009²⁰.

En el momento más álgido de la fiebre inmobiliaria, España llegó a albergar hasta el 40 por ciento de las nuevas construcciones en Europa. Sin embargo, como parte del frenesí por sacar rédito de la tierra se habrían hecho habituales ciertas prácticas ilícitas y de corrupción en el sector. Diversos políticos y funcionarios de planificación han sido acusados de aceptar sobornos para aprobar permisos de construcción y medidas de re zonificación.

En el marco de una investigación impulsada por el Estado en 2006 en la distinguida localidad balnearia de Marbella, Málaga, fueron detenidos el alcalde y otros dos ex jefes de gobierno de la ciudad, así como varias decenas de funcionarios locales. En lo que se conoció como "Operación Malaya", la policía confiscó bienes por valor de US\$ 3.000 millones e inmovilizó 1.000 cuentas bancarias tras descubrir que se habían construido ilegalmente 30.000 viviendas en esa ciudad, incluso en terrenos protegidos por razones ambientales²¹.

El profundo arraigo del soborno en el sector de la tierra genera un alto costo informal para quienes intentan registrar o transferir terrenos. Los servicios responsables de la administración de tierras pueden tornarse inaccesibles para personas que no están en condiciones de efectuar estos pagos ilícitos.¹⁸ Al desincentivar el registro de las transacciones relacionadas con la tierra, se potencia la informalidad y la inseguridad del régimen de propiedad de la tierra y se frustra la finalidad de las reformas nacionales sobre la tierra. La población queda casi o totalmente desprotegida por la ley, y expuesta a la posibilidad de desalojos y otros abusos¹⁹.

Corrupción política

La corrupción política en el sector de la tierra tiene como finalidad conseguir el control de los recursos de un país, tanto en la superficie como subterráneos. Se puede manifestar como resultado de oportunidades generadas a partir de transacciones, reformas y proyectos de desarrollo relacionados con la tierra dentro de un país, región o distrito (ver recuadro lateral). Entre los ejemplos se incluye casos de privatización o arrendamiento de tierras que son propiedad del Estado, aprobación de planos de zonificación o construcción, negociación de adquisiciones de grandes extensiones de terreno por inversionistas y expropiación de tierras para proyectos del gobierno (o relacionados con éste). Si bien en estos actos pueden participar personas corruptas en todos los niveles, es común que los hechos de corrupción se originen en los círculos de mayor jerarquía del sector público y privado.

La corrupción política en el sector de la tierra se asienta en falencias y quiebres más profundos en materia de gobernabilidad, que comprometen la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad de las instituciones. Es posible que los actos ilícitos por parte de líderes que ocupan cargos de elección pública, funcionarios públicos y el sector privado no reciban sanción alguna, debido a que las principales instituciones nacionales están dominadas por los intereses de unos pocos. Los parlamentos y las comisiones parlamentarias pueden ser influenciados o controlados por miembros que tengan conflictos de intereses en relación con decisiones sobre políticas de gobernabilidad de la tierra. Cuando se suscitan controversias sobre la tierra, los jueces pueden fallar a favor de funcionarios públicos y empresas, con independencia de las pruebas y lo dispuesto por la ley.

La corrupción política puede ser sumamente difícil de documentar y de juzgar de manera efectiva, ya que en ocasiones se comete en el marco de actos que son lícitos. Puede existir corrupción política cuando grupos influyentes se apropian de las tierras de los sectores pobres y marginados mediante desalojos forzados, pero igualmente lícitos (bajo la modalidad de expropiación). Existe la posibilidad de que el Estado o empresas privadas adquieran de manera legítima tierras a un precio significativamente inferior al valor de mercado. Estas tierras, que en muchos casos se trata de terrenos agrícolas en zonas periurbanas, luego son urbanizadas o vendidas en beneficio de pocas personas, tal como, según se ha documentado, sucedió con la reforma de la propiedad de las tierras en Kenia durante los últimos 50 años²². En otros casos, la corrupción puede ser utilizada para incrementar artificialmente el precio de la venta lícita de tierras. Independientemente de la forma que adopte la corrupción política, las consecuencias son las mismas: permite que se vulnere el derecho a la tierra de personas y comunidades.

Los capítulos nacionales de Transparency International en todo el mundo consideran al problema de la tierra y la corrupción política como una de las tres principales cuestiones sobre las cuales han sido consultados por ciudadanos a

través de sus Centros de Incidencia y Asesoría Legal (Advocacy and Legal Advice Centres, ALAC)²³. Por ejemplo, en Georgia, muchas de las denuncias recibidas por el centro del capítulo de ese país se relacionan con el abuso de derechos de propiedad. Los proyectos masivos de construcción y la rápida expansión del sector de turismo han generado presiones cada vez mayores sobre las tierras en el país. Son muchas las personas afectadas; el ALAC de Georgia ha trabajado en dos casos que, por sí solos, afectan a más de 400 residentes²⁴. Otros ALAC han documentado problemas similares en materia de derechos de propiedad y corrupción, como en el caso de Albania, Azerbaiyán, República Checa, Guatemala, Liberia, Nepal y Rusia.

Esta lista de países sugiere que la corrupción política suele ser particularmente marcada en el sector de la tierra en países que atraviesan una transición económica y política. Esto puede ser resultado del traspaso desde una economía de planificación centralizada hacia otra que se basa en el mercado y los derechos de propiedad individuales²⁵. Podría ser también una consecuencia de intentar reconstruir un país que ha salido de un conflicto y que recibe nuevamente a la población de refugiados, o de países que son frágiles o presentan instituciones débiles. En Camboya, por ejemplo, las investigaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos muestran que, luego del conflicto civil que tuvo lugar en el país, numerosas concesiones de tierras del Estado se otorgaron en contravención de la ley y beneficiaron, mediante mecanismos poco transparentes, a personas que pertenecen a la elite política y económica del país²⁶.

3. Actores y formas de corrupción

La corrupción puede involucrar a diversos actores, que van desde funcionarios públicos y líderes locales hasta inversionistas externos. Entre los actores se incluyen funcionarios gubernamentales (a nivel local y nacional) y personas con poder político y económico. También puede haber autoridades tradicionales y comunitarias que intervienen en prácticas y acuerdos corruptos. Los inversionistas, desarrolladores, propietarios y usuarios de tierras (incluidos locatarios y habitantes de barrios precarios), y los proveedores de servicios relacionados (agentes inmobiliarios, abogados y agrimensores), también pueden formar parte de una trama de corrupción, al igual que organizaciones de la sociedad civil e incluso los medios de comunicación.

En muchos casos, cuando se los considera extremadamente corruptos, estos actores pueden perder su legitimidad legal y social. Por ejemplo, las instituciones públicas a cargo de la administración de tierras podrían ver socavada su autoridad y su capacidad si son percibidas por el público como sumamente corruptas. En este tipo de situaciones, los inversionistas pueden considerar que los funcionarios públicos no tienen demasiado para ofrecer y pueden optar por recurrir a actores informales (p. ej., promotores informales o proveedores de servicios no registrados) para que representen sus intereses. Más grave aún, si se ignoran las instituciones y leyes existentes, se provoca el colapso del sistema de gobernabilidad de la tierra, y surgen mayores dificultades para que los ciudadanos puedan exigir que sus gobiernos rindan cuentas por las decisiones que afectan a este sector.

La corrupción se manifiesta comúnmente en situaciones en las que las inversiones en la tierra generan nuevas oportunidades de enriquecimiento ilícito. Las inversiones en el sector, por lo general, suponen cuantiosos aportes de capital y altos riesgos de corrupción. El capital se utiliza para adquirir propiedades, arrendar tierras o se destina a iniciativas de desarrollo (de tierras e infraestructura). Cuando las inversiones se relacionan con iniciativas



Corrupción en el sector de la tierra

Establecer los parámetros para mejorar la gobernabilidad de la tierra

Diversas iniciativas internacionales y regionales brindan ejemplos de mejores prácticas y criterios para mejorar la gobernabilidad de la tierra. Muestran la importancia de generar un diálogo entre departamentos gubernamentales, propietarios tradicionales de tierras, la sociedad civil y el sector privado. Al desarrollar medidas contra la corrupción para el sector de la tierra, es fundamental conseguir que estos actores interesados intervengan en procesos interactivos, participativos e inclusivos.

A nivel internacional, diversas iniciativas como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable en la Tenencia de la Tierra, Recursos Pesqueros y Forestales impulsadas por la FAO han sido trascendentales para conseguir que distintos actores intervengan en la gobernabilidad de la tierra. El objetivo es doble: incorporar la gobernabilidad del régimen de propiedad de la tierra en políticas locales, regionales y nacionales más amplias, y reconocer la función social, cultural, económica y ambiental de la tierra.

Se está llevando a cabo una importante labor a nivel regional, con iniciativas que congregan a múltiples actores interesados, incluida la Iniciativa de Políticas sobre la Tierra (Land Policy Initiative, LPI) de la Unión Africana. La LPI brinda un marco general y una serie de directrices para fortalecer los derechos sobre la tierra y la gobernabilidad de los recursos de la tierra. La iniciativa refleja un consenso regional en torno a cómo asegurar el acceso a la tierra de todas las personas, aumentar la producción agrícola y asegurar los medios de subsistencia³⁰.

ambientales, como la mitigación climática, estos pagos pueden verse afectados por corrupción en la medida que funcionarios locales y personas influyentes intentan obtener beneficios²⁷. A cambio de un soborno, los actores locales, incluidos políticos y jueces, pueden asegurar que los terrenos que resultan atractivos para desarrolladores e inversionistas se destinen a este tipo de proyectos.

Por su propia naturaleza, las inversiones en la tierra afectan a distintas áreas del sector: administración y gestión de tierras, régimen de propiedad tradicional de la tierra, y planificación y conversión del uso de la tierra. En función de ejemplos documentados por autores y tomados de la experiencia, es posible considerar cada uno de estos componentes y formular una descripción general de algunos de los factores clave de la corrupción y de las principales formas que esta puede adoptar (ver cuadro en la página 9).²⁸

4. Medidas y respuestas

Las medidas adoptadas en el sector de la tierra para combatir la corrupción repercuten directamente en la mejora de su gobernabilidad. Actualmente, el tema de la gobernabilidad de la tierra y las medidas contra la corrupción figuran en la agenda de organizaciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Mundial y ONU-HABITAT²⁹. Los gobiernos nacionales están tomando medidas destinadas a crear sistemas de propiedad de la tierra transparentes, efectivos y con rendición de cuentas. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil están generando conciencia sobre el tema para asegurar que se respeten, protejan y cumplan los derechos de propiedad de la tierra de las personas.

Además de su aplicación efectiva, la revisión de las políticas sobre tierras constituye una solución importante para mejorar la gobernabilidad en el sector de la tierra, especialmente en lo que respecta a los marcos jurídicos y administrativos. La adopción de sistemas de administración de la tierra transparentes, accesibles y con rendición de cuentas, ya sea de origen legal o consuetudinario, puede ser el punto de partida para que las operaciones en este sector estén libres de corrupción. No obstante, el respeto hacia estos sistemas dependerá de la fortaleza y efectividad de las instituciones encargadas de su monitoreo, como las comisiones parlamentarias, las comisiones anticorrupción y los organismos de aplicación de la ley.

Una primera medida que podrían adoptar los Estados para poner en marcha reformas al régimen de gobernabilidad de la tierra sería el reconocimiento de los derechos de propiedad que se consideran legítimos pero no están debidamente tutelados por la ley. Un cambio legislativo de este tipo podría brindar la base legal para que las personas protejan sus recursos frente a la adquisición ilícita de tierras. Estos cambios ayudarían a proteger tierras tradicionales y comunales frente a la corrupción y a evitar nuevas presiones vinculadas con intereses de desarrollo.

Un segundo paso para fortalecer la gobernabilidad de la tierra sería fomentar sistemas de certificación y registro de tierras más transparentes y efectivos. Se trata de soluciones viables y asequibles que pueden facilitar o simplificar el proceso, ser monitoreadas y fomentar la coordinación entre los actores. Lituania es un ejemplo de un país que ha adoptado estas reformas, incluida la gobernabilidad electrónica. Estos cambios han permitido un acceso libre a información y la incorporación de mecanismos de rendición de cuentas para conseguir el compromiso de los ciudadanos³¹.

La decisión de revertir los problemas de gobernabilidad en el sector de la tierra debería entenderse como un proceso continuo y a largo plazo integrado por varias etapas, que requiere voluntad y compromiso político. Es preciso que ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación trabajen con funcionarios gubernamentales y el sector privado para encontrar soluciones específicas que se adecuen a cada contexto.

Cuadro: Riesgos y formas de corrupción en el sector de la tierra

Área	Factores de riesgo	Formas
Administración de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes y procedimientos sobre tierras inadecuados. - Las tarifas de los servicios de administración de tierras son excesivas o no se publican. - No se reconocen usos de la tierra ni derechos sobre esta. - Desarrollo insuficiente y falta de transparencia en los sistemas de registro de tierras. - Ausencia de registros de tierras actualizados y precisos. - Coexistencia de múltiples autoridades de gestión de tierras. - Irregularidades en la recaudación del impuesto sobre la tierra. - Accesibilidad limitada a servicios. - Ausencia de mecanismos efectivos de denuncia, queja y supervisión independiente. - Ausencia de un código de conducta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Soborno de funcionarios del sector de administración de la tierra y autoridades de aplicación de la ley. - Fraude y falsificación de documentos de titularidad de la tierra.
Propiedad tradicional de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de reconocimiento legal y demarcación de las tierras tradicionales. - Prácticas tradicionales de pago e intercambio. - Sistemas poco transparentes, ausencia de control externo y falta de claridad sobre asignación de tierras. - Monetización y especulación sobre venta de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abuso de poder por parte de jefes tradicionales. - Conversión de la propiedad y captación de ingresos por parte de jefes y personas influyentes. - Los intereses de las instituciones y empresas nacionales se imponen por sobre los derechos locales sobre las tierras.
Gestión de tierras del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de inventarios, demarcación y gestión de tierras del Estado. - Irregularidades en los precios de enajenación y adquisición de las tierras. - Falta de claridad sobre responsabilidades y mecanismos de decisión institucionales. - Falta de claridad de reglamentaciones sobre arrendamiento de tierras o la posibilidad de expropiación. - Ausencia de mecanismos efectivos de denuncia, queja y supervisión independiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Soborno de funcionarios gubernamentales con el fin de conseguir tierras públicas a una fracción del valor de mercado. - Manipulación de procesos de compra obligatoria de tierras e indemnización por funcionarios gubernamentales e inversionistas. - Irregularidades en la conversión de la propiedad y la clasificación de las tierras por funcionarios gubernamentales.
Planificación, conversión e inversiones relativas al uso de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de transparencia en los procesos de planificación y los procedimientos de asignación de tierras. - Procesos poco transparentes, lentos o burocráticos de emisión de permisos de construcción. - Falta de claridad en el uso de la tierra y los derechos de propiedad. - Ausencia de mecanismos efectivos de denuncia, queja, supervisión independiente y cumplimiento. - Falta de medios independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Captación de la renta y las ganancias generadas por la conversión de tierras y la rezonificación por funcionarios gubernamentales e inversionistas. - Abuso de la facultad discrecional de funcionarios gubernamentales para proponer proyectos de desarrollo inmobiliarios y de tierras que incrementen el valor de sus propios bienes. - Adquisición de tierras mediante captura del Estado y/o por parte de inversionistas y desarrolladores que han recibido información privilegiada de funcionarios gubernamentales. - Soborno de funcionarios gubernamentales por inversionistas y/o desarrolladores.
Pagos a cambio de servicios ambientales (p. ej., ONU-REDD)	<ul style="list-style-type: none"> - No se reconocen derechos de tenencia. - No se reconocen áreas protegidas y terrenos bajo protección ambiental. - Sistemas de pago poco transparentes, lentos y burocráticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Captura de fondos por parte de desarrolladores, inversionistas y funcionarios gubernamentales. - Adquisición, por parte de desarrolladores, inversionistas y funcionarios gubernamentales, de parcelas elegibles para recibir pagos.

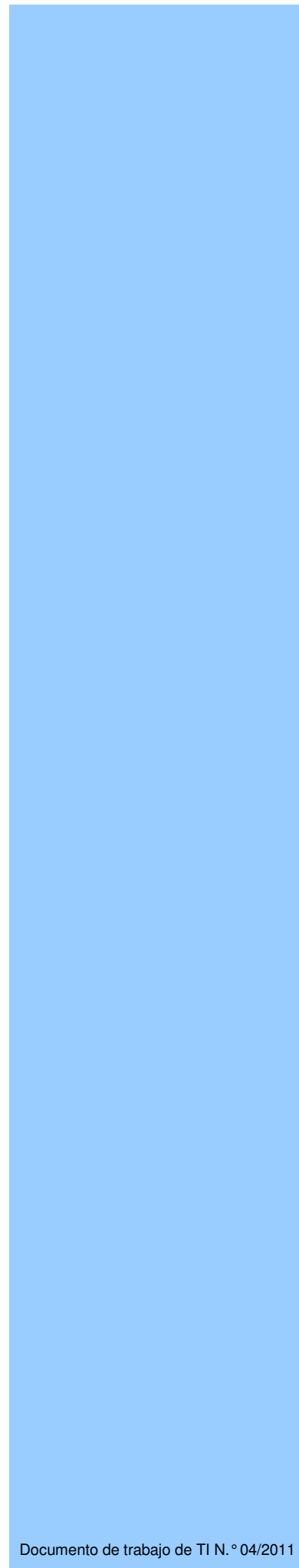
Aviso: Los términos empleados y el material presentado en esta publicación no representan la opinión de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, ni de TI, respecto de la situación legal de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus respectivas autoridades, así como tampoco sobre la delimitación de sus fronteras o límites. La referencia a determinadas empresas o productos de fabricantes, con independencia de que hayan sido patentados, no implica que estos hayan sido avalados ni recomendados por la FAO ni TI frente a otros productos de similar naturaleza que no se mencionan en el presente. Este documento refleja exclusivamente la opinión de los autores y no representa necesariamente la opinión de la FAO.



Corrupción en el sector de la tierra

Referencias:

- ¹ David Palmer, Szilard Friczka y Babette Wehrmann "Towards Improved Land Governance", Land Tenure Working Paper 11 (Roma, Italia: FAO, septiembre de 2009). <http://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak999e/ak999e00.pdf>.
- ² Esta correlación se aprecia además en las estadísticas y ha sido probada a partir de datos tomados del Barómetro Global de la Corrupción (BGC) de Transparency International para 2009 y otros datos correspondientes a ese año. Para obtener más información, consulte el anexo que acompaña al presente documento de trabajo.
- ³ La corrupción se define a la vez como hechos de soborno menor y como corrupción a gran escala o en los niveles superiores. Las conclusiones se basan en un análisis de regresión efectuado para este documento. Para obtener más información, consulte el anexo que acompaña al presente documento de trabajo.
- ⁴ Algunas áreas del sector de recursos naturales están estrechamente vinculadas con la gobernabilidad del sector de la tierra. No obstante, el presente documento se centrará principalmente en el sector de la tierra.
- ⁵ Stefan Brinzeu y Raimund Belischwitz, "Preventing a resource curse fuelled by the green economy", en *The Global Corruption Report: Climate Change*, ed. Transparency International (Londres, Reino Unido: Earthscan, 2011).
- ⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Capítulo IV: Colombia", *Informe Anual de la Comisión Interamericana de DD.HH. 2007* (Washington, DC: OEA, 2007). Oliver Balch y Rory Carroll, "Massacres and paramilitary land seizures behind the biofuel revolution", *The Guardian*, 5 de junio de 2007. "Palmeros y el fantasma paramilitar", *El Espectador*, 24 de abril de 2011.
- ⁷ Lorenzo Cotula, Nat Dyer y Sonja Vermeulen, *Fuelling Exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land* (Roma, Italia: FAO e IIED, 2008).
- ⁸ Paul Van der Molen y Arbind Tuladhar, *Corruption and land administration*, artículo mensual de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) (Copenhague, Dinamarca: FIG, 2007).
- ⁹ Banco Mundial, Embajada de Dinamarca y Embajada de Suecia, *Assessing risk factors for corruption in land management* (Hanoi, Vietnam: Banco Mundial, Embajada de Dinamarca y Embajada de Suecia, 25 de noviembre de 2010).
- ¹⁰ Transparency International, *Barómetro Global de la Corrupción 2009* (Berlín, Alemania: TI, 2009).
- ¹¹ Las conclusiones del Barómetro Global de la Corrupción de TI han mostrado reiteradamente que los sectores pobres pagan una proporción mayor de sobornos menores. Para obtener más información, visite: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.
- ¹² Transparency International, *Barómetro Global de la Corrupción 2009* (Berlín, Alemania: TI, 2009).
- ¹³ Datos obtenidos de una encuesta nacional realizada a más de 15.000 hogares. Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010* (México D.F., México: Transparencia Mexicana, 2011).
- ¹⁴ Datos obtenidos de una encuesta realizada a más de 6.000 hogares. Transparency International Bangladesh, *National Household Survey 2010 on Corruption in Bangladesh* (Dhaka: TI Bangladesh, 2010). www.ti-bangladesh.org.
- ¹⁵ Según cantidad estimada de sobornos menores en los servicios de administración de tierras durante el período 2004-2005. Transparency International India, *TII-CMS India Corruption Study 2005: With Focus on BPL Households* (Delhi, India: TI India y CMS, 2005). www.transparencyindia.org/resource/survey_study/India%20Corruption%20Study%202005.pdf.
- ¹⁶ Ver: TI Kenia, *Índice de Sobornos de África Oriental 2011* (Nairobi, Kenia: Transparency International Kenia, 2011).
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ Farzana Nawaz, *Corruption in land administration/land management in Kosovo* (Bergen, Noruega: U4 y Transparency International, 20 de agosto de 2008). www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=175.
- ¹⁹ Wael Zakout, Babette Wehrmann, Mika Petteri-Törhonen, *Good governance in land administration. Principles and good practices* (Roma, Italia: FAO y BM, 2006).
- ²⁰ Toda la información citada en el recuadro lateral ha sido extraída de: TI, *Informe Global de la Corrupción 2008* (Berlín, Alemania: TI, 2008).
- ²¹ Ver: "Operación Malaya", *El País*, sitio web. www.elpais.com/todo-sobre/tema/Operacion/Malaya/173/.
- ²² World Resources Institute y Landesa, *Kenya: Lesson 3: History of Land Conflicts, Focus on Africa Brief*. (Washington, DC: WRI y Landesa, marzo de 2011); Kenya National Commission on Human Rights y Kenya Land Alliance, *Unjust Enrichment: The Making of Land Grabbing Millionaires, The Plunder of Kenya's State Corporations and Protected Lands*, Vol. 2 (Nairobi, Kenia: KNCHR y KLA, 2008).
- ²³ TI mantiene Centros de Incidencia y Asesoría Legal (ALAC) en 50 países en todo el mundo. Más de 70.000 ciudadanos se han contactado con un ALAC para pedir ayuda.
- ²⁴ TI, *Encuesta de ALAC 2011: abril-mayo de 2011*, documento no publicado (disponible a pedido).
- ²⁵ Willi Zimmermann, *Cooperation between FAO and Transparency International. Design of land questions for the Global Corruption Barometer GCB 2008*. Documento no publicado; TI, BGC, 2009. (Berlín, Alemania: TI, 2009).
- ²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Camboya, *Economic land concessions in Cambodia: A human rights perspective* (Phnom Penh, Camboya: ACNUR, junio de 2007).
- ²⁷ Peter Bofin, Mari-Lise du Preez, André Standing y Aled Williams, *REDD Integrity. Addressing governance and corruption challenges in schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD)* (Bergen, Noruega: U4 y Chr. Michelsen Institute, 2011).
- ²⁸ En relación con el cuadro, ver: Van der Molen y Arbind (2007); Klaus Deininger, Harris Selon y Tony Burns, "The land governance framework: Methodology and early lessons from country pilots" en Klaus Deininger, Clarissa Augustinus, Stig Enemark y Paul Munro Faure (eds.), *Innovations in land rights recognition, administration and governance* (Washington, DC: Banco Mundial, GLTN, FIG y FAO, 2010); Anthony Arko-Adjei, Jitske de Jong, Jaap Zevenbergen, Arbind Tuladhar, *Customary tenure institutions and good governance*, artículo presentado durante el Congreso de la FIG en Sydney, Australia, 11 al 16 de abril de 2010; FAO, *Private sector and investment workshop. Implementing responsible governance of tenure*, taller, Roma, Italia, 28 de febrero al 1 de marzo de 2011, informe no publicado; FAO, *Expert meeting on land tenure issues and requirements for implementing climate change mitigation policies in the forestry and agriculture sectors*, artículo presentado en Roma, Italia, 15 al 17 de noviembre de 2010.
- ²⁹ La FAO trabaja en la formulación de Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable en la Tenencia de la Tierra, Recursos Pesqueros y Forestales. Ver: www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines. El Banco Mundial ha desarrollado un Marco de Evaluación de la Gobernabilidad de la Tierra (Land Governance Assessment Framework). En ONU-HABITAT, la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra (Global Land Tool Network) e ITC han llevado a cabo un proyecto conjunto destinado a reforzar la capacidad de transparencia en la administración de tierras.
- ³⁰ UA, AfDB y UNECA, *Land Policy in Africa: A framework to strengthen land rights, enhance productivity and secure livelihoods* (Adís Abeba, Etiopía: UA, ECA y AfDB, 2010).
- ³¹ "Finding Common Ground. Tackling corruption in land and natural resources tenure", taller, Conferencia Internacional Contra la Corrupción 2010. Bangkok, Tailandia.



Anexo: Análisis de datos

Para elaborar el Documento de trabajo “Corrupción en el sector de la tierra” se pusieron a prueba diversas correlaciones a fin de comprender más claramente la relación entre corrupción, gobernabilidad, tierra y desarrollo. El análisis se llevó a cabo utilizando datos existentes de Transparency International y otros conjuntos de datos globales. En el caso de TI, se utilizó el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) y datos específicos sobre corrupción y tierra que fueron extraídos de los resultados del Barómetro Global de la Corrupción (2009). En los demás ámbitos, las fuentes de datos tuvieron en cuenta los niveles nacionales de ingresos, desarrollo humano, la producción de cultivos y la inversión extranjera directa (IED) Las siguientes secciones explican las fuentes de datos, los resultados y las conclusiones preliminares.

1. Datos

BGC: Barómetro Global de la Corrupción 2009 – El Barómetro Global de la Corrupción (BGC) 2009 relevó una muestra nacional representativa de más de 1000 personas en cada uno de los 69¹ países incluidos en el estudio. Las encuestas fueron realizadas entre octubre de 2008 y febrero de 2009 por Gallup International (y sus filiales) en representación de Transparency International.

La encuesta planteó dos preguntas sobre corrupción en la administración de tierras. Estas preguntas fueron financiadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization, FAO) y desarrolladas en colaboración con expertos internacionales en el tema. Las respuestas recibieron una puntuación de 1 a 5.

A continuación, tenemos algunas preguntas sobre corrupción en la administración de tierras.

P10. En una escala de 1 a 5, donde 1 significa ningún problema en absoluto y 5 significa un problema muy grave

10a. ¿Cuán grave considera que es en este país el problema del pago de sobornos a las autoridades de administración de tierras a cambio de decisiones favorables sobre la venta, adquisición, arrendamiento, transmisión hereditaria o registro de bienes inmuebles, o respecto de declaraciones tributarias o de la resolución de controversias sobre bienes inmuebles?

Ningún problema en absoluto				Un problema muy grave	NS/NC
1	2	3	4	5	9

10b. ¿Cuán grave considera que es el problema de la corrupción a gran escala o política en cuestiones vinculadas con bienes inmuebles en este país?

(Para el entrevistador: Una definición alternativa de Corrupción a gran escala o política en la administración de tierras se refiere a la corrupción en la privatización de tierras del estado, planes de zonificación o construcción asignados sin asistencia técnica, y/o expropiación de tierras (adquisición obligatoria) sin ningún tipo de compensación o con una compensación inadecuada en razón del valor real de la tierra).

Ningún problema en absoluto				Un problema muy grave	NS/NC
1	2	3	4	5	9

Las respuestas de tipo “No sabe/No aplicable” no fueron tenidas en cuenta para los cálculos. La escala de 1 a 5 posteriormente se promedió en toda la población

de cada país, para calcular la percepción media sobre corrupción en la administración de tierras en un determinado país, en relación con las dos preguntas anteriores (10.A y 10.B).

IPC: Índice de Percepción de la Corrupción 2009 – El IPC es un índice elaborado anualmente por Transparency International, que asigna una puntuación a los países y los clasifica según el nivel de percepción de corrupción. Para este análisis, usamos los datos de 2009 a fin de que fueran coherentes con los resultados del BGC. En 2009, el IPC asignó una puntuación y clasificó a 180 países en una escala del 0 al 10, con puntuaciones entre 1,2 (mayor percepción de corrupción) y 9,7 (menor percepción de corrupción)².

PBI: Producto Bruto Interno per cápita – Estos datos son tomados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e indican el PBI per cápita, en términos de Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), correspondiente a 2009. Los datos relevan 174 países y van desde US\$ 520 (Sierra Leona) hasta US\$ 61.000 (Luxemburgo)³.

IDH: Índice de Desarrollo Humano 2009 – El IDH es un índice elaborado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice combina datos sobre expectativa de vida, nivel educativo e ingresos para calificar y clasificar a los países. Para este análisis, usamos los datos de 2009 a fin de que fueran coherentes con los resultados del BGC. En 2009, el IDH calificó a 175 países en una escala de 0 a 1, y las puntuaciones se extendieron desde 0,27 (menos desarrollados) hasta 0,96 (más desarrollados)⁴.

Cultivos: Producción de cereales en 2009 – Estos datos se obtienen de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Los datos miden el promedio de kilogramos (kg) de producción de cereales por hectárea de tierras de uso agropecuario. Los datos relevan 182 países y van desde 2.236 (Cabo Verde) hasta 97.107 (Bélgica)⁵.

INV: Inversiones como proporción del PBI 2007 – Estos datos se basan en las cifras de los cuadros Penn World Tables para las inversiones en proporción al PBI. Los datos van de -7 por ciento (Sierra Leona) a 78 por ciento (Surinam)⁶.

2. Resultados

A partir de los datos, se pusieron a prueba varias relaciones. Cada una de ellas se describe a continuación, incluida la cantidad de observaciones y la solidez de la correlación.

1. Relaciones entre actos de corrupción menores y a gran escala en el sector de la tierra:

Conclusiones: Se advierte una estrecha correlación entre los actos de corrupción menores relacionados con la tierra (preg. 10.A del BGC) y la corrupción a gran escala en ese mismo sector (preg. 10.B del BGC).

Coefficiente de correlación = 0,95 ($p < 0,01$)

Cantidad de observaciones = 69

2. Relación entre la corrupción en el sector de la tierra y las percepciones generales sobre corrupción en el sector público:

Conclusiones: Las dos mediciones del BGC sobre corrupción en el sector de la tierra guardan una estrecha correlación negativa con la medición de las percepciones de corrupción del IPC para el sector público en general. Esto demuestra que una mayor corrupción en la tierra está asociada con una menor puntuación en el IPC (mayor nivel de percepción de corrupción del sector público)

Para los actos de corrupción menor: el coeficiente de correlación es -0,69 ($p < 0,01$)

Para la corrupción a gran escala: el coeficiente de correlación es -0,73 ($p < 0,01$)

Cantidad de observaciones = 68

3. Relación entre corrupción en el sector de la tierra e ingresos:

Conclusiones: Las dos mediciones de corrupción en el sector de la tierra del BGC guardan una estrecha correlación negativa con la medición del PBI sobre ingreso per cápita. Esto demuestra que existe una relación negativa entre mayores niveles de corrupción en el sector de la tierra y un menor PBI cápita.

Para los actos de corrupción menor: el coeficiente de correlación es -0,60 ($p < 0,01$)

Para la corrupción a gran escala: el coeficiente de correlación es -0,62 ($p < 0,01$)

Cantidad de observaciones = 64

4. Relación entre corrupción en el sector de la tierra y desarrollo humano:

Conclusiones: Las dos mediciones de corrupción en el sector de la tierra del BGC guardan una estrecha correlación negativa con la medición del IDH sobre desarrollo humano, lo cual demuestra que existe una relación en los países entre altos niveles de corrupción del sector de la tierra y bajos niveles de desarrollo.

Para los actos de corrupción menor: el coeficiente de correlación es 0,47 ($p < 0,01$)

Para la corrupción a gran escala: el coeficiente de correlación es 0,47 ($p < 0,01$)

Cantidad de observaciones = 64

Sin embargo, esta relación se vuelve insignificante en regresiones que toman en cuenta los ingresos (PBI), lo cual sugiere que la relación se da a través de la variable sobre ingresos.

5. Relación entre corrupción en el sector de la tierra y producción agrícola:

Conclusiones: Las dos mediciones de corrupción en el sector de la tierra del BGC guardan una estrecha correlación con la medición sobre producción de cultivos (cereales). Esto demuestra que existe una relación negativa entre países con mayor nivel de corrupción en el sector de la tierra y menor nivel de producción de cultivos.

Para los actos de corrupción menor: el coeficiente de correlación es 0,47 ($p < 0,01$)

Para la corrupción a gran escala: el coeficiente de correlación es 0,47 ($p < 0,01$)

Cantidad de observaciones = 61

Sin embargo, esta relación se vuelve insignificante en regresiones que toman en cuenta los ingresos (PBI), lo cual sugiere que la relación también se da a través de la variable sobre ingresos.

6. Relación entre corrupción en el sector de la tierra e inversión:

Conclusiones: Las dos mediciones de corrupción en el sector de la tierra del BGC guardan una estrecha correlación negativa con la medición sobre inversión extranjera directa, lo cual demuestra que existe una relación entre países con mayor nivel de corrupción en el sector de la tierra y menor nivel de inversión.

Para los actos de corrupción menor: el coeficiente de correlación es 0,46 ($p < 0,01$)

Para la corrupción a gran escala: el coeficiente de correlación es 0,42 ($p < 0,01$)

Cantidad de observaciones = 67

Sin embargo, esta relación se vuelve insignificante en regresiones que toman en cuenta los ingresos (PBI), lo cual sugiere que la relación también se da a través de la variable sobre ingresos.

3. Conclusiones

Las conclusiones señalan el efecto negativo que tiene la corrupción en el sector de la tierra para el desarrollo y el crecimiento de un país. Existen relaciones claras, sólidas y negativas entre mayor nivel de percepción de corrupción en el sector de la tierra y menor crecimiento, inversión, desarrollo y producción agrícola. No obstante, la fuerte injerencia de los ingresos en estas ecuaciones sugiere que sería provechoso un análisis más profundo para comprender cabalmente la naturaleza de estas relaciones y otros factores que intervienen (como la desigualdad) y que podrían estar condicionando tales resultados.



El presente Documento de Trabajo fue elaborado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Transparency International.

Fue redactado por Anni Arial (FAO, Profesional Asociada), Craig Fagan (TI, Coordinador de Políticas Sénior) y Willi Zimmermann (Asesor Independiente en Políticas sobre la Tierra). Deborah Hardoon (TI, Coordinadora de Investigaciones Sénior) estuvo a cargo del análisis estadístico y del anexo.

TI agradece a los siguientes especialistas que revisaron el documento: Jenny Bromley (Global Witness), Jeffrey Hatcher (Rights and Resources Initiative), Mercedes Stickler (World Resources Institute), Mika-Petteri Törhönen (FAO), Peter Veit (World Resources Institute) y Babette Wehrmann (FAO). Iftekhar Zaman (TI Bangladesh) y Rena Safaraliyeva (TI Azerbaiyán) realizaron aportes para el documento.

Para obtener más información sobre este Documento de trabajo y otros documentos de la serie, comuníquese con Craig Fagan, escribiendo a la Secretaría de TI:
rkg@transparency.org

Gabriela Haymes realizó la traducción del documento de inglés a castellano. Marcela Morales la revisó.

Corrupción en el sector de la tierra

¹ Para consultar todos los países abarcados por el Barómetro Global de la Corrupción 2009, ver <http://www.transparency.org/content/download/43788/701097>

² Los datos del IPC pueden consultarse en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

³ Se pueden consultar los datos sobre PBI en: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/62006.html>.

⁴ Se pueden consultar los datos del IDH en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

⁵ Para consultar las cifras, ver: <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>.

⁶ Para consultar las cifras, ver: http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.