

# Normas de reparto aplicadas para simplificar los procesos de adquisición y uso de suelo urbano de la mayoría de las personas con bajos ingresos. Proyecto de normas de reparto en la ciudad de Kampala<sup>1</sup>

MOSES TUKWASIIBWE<sup>2</sup>

Madrid (España), 20 de octubre de 2011.

**Resumen:** Este documento es el resultado de un proyecto de colaboración entre el Instituto Tilburg para el Estudio Interdisciplinario de Sistemas para la Resolución de Conflictos en materia de Derecho Civil [Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies in Civil Law and Conflict Resolution Systems] (TISCO), la *Universidad de Tilburg* en los Países Bajos y el Instituto para la Investigación y el Desarrollo en África [Institute for Research and Development In Africa] (IRDA) en Kampala, Uganda. Los objetivos del proyecto fueron, en primer lugar, llevar a cabo una encuesta para recopilar información acerca de los desafíos y los problemas subyacentes que afectan a ciudadanos con bajos ingresos en su intento de adquirir tierras para utilizarlas en proyectos de desarrollo. En segundo lugar, este proyecto de investigación tuvo como objetivo desarrollar *normas de reparto o normas de distribución* prácticas que ayudasen a resolver rápida y eficazmente conflictos relacionados con la tierra, de forma que no obstaculizasen o retrasasen las promociones urbanas. El proyecto comenzó en octubre de 2011 con el apoyo de *Oxfam NOVIB*, la *Universidad de Tilburg* y el *Instituto para la Investigación y el Desarrollo en África*.

En primer lugar se desarrollaron herramientas de investigación adecuadas y se llevó a cabo una amplia encuesta en determinadas zonas de la ciudad de Kampala, entre octubre y diciembre de 2010. Después, se organizaron cinco grupos de discusión en los que participaron personal técnico del *Gobierno de Uganda*, el *Ayuntamiento de Kampala*, organizaciones de la sociedad civil, instituciones culturales, inversores promotores e instituciones religiosas. Como propietarios de terrenos, responsables políticos de la toma de decisiones y analistas socioeconómicos, todos estos actores representan los intereses principales respecto a la tierra.

Este trabajo se centra en explorar la burocracia, el poder político y poder económico para determinar el acceso de las personas con menos recursos a los beneficios económicos de la ciudad, las amenazas a sus medios de subsistencia y sus estrategias de supervivencia. Además, presenta un enfoque interesante sobre la apropiación de recursos urbanos a través del uso y aplicación de normas de reparto que se han desarrollado mediante el análisis de casos de conflictos locales entre ricos y pobres por las tierras, así como el conocimiento obtenido en el proceso de creación de estas herramientas.

Los resultados de esta investigación cumplimentan y en algunos casos contradicen el planteamiento del *desarrollo a escala humana*, sobre todo por lo que se refiere al conocido enfoque *de abajo hacia arriba* como una manera sostenible y eficiente de eliminar la exclusión social de los pobres en los procesos de desarrollo urbano.

**Palabras clave:** Reparto, conflicto, desarrollo, participación, tierra.

## Introducción

Este artículo comienza acercando al lector el contexto de disputas por la tierra en la ciudad de Kampala, en Uganda. La sección de antecedentes explica la base histórica de los conflictos por la tierra en Kampala y la relaciona con la historia colonial de Uganda, que dio lugar a la convivencia de diferentes sistemas de tenencia de la tierra.

Posteriormente se explica el proyecto *Normas de reparto* con el único propósito de poner de relieve las intenciones del proyecto en el que se enmarca la investigación. El empleo de normas de reparto es un

---

<sup>2</sup>Moses Tukwasiibwe es profesor en el *Departamento de Estudios del Desarrollo* de la *Universidad Bishop Stuart* de Mbarara, Uganda (<http://www.bsu.ac.ug>); doctor investigador en el Instituto de Investigación del Desarrollo [Development Research Institute] (IVO) y en el Instituto Tilburg para el Estudio Interdisciplinario de Sistemas para la Resolución de Conflictos en materia de Derecho Civil [Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems] (TISCO) de la *Universidad de Tilburg*, Países Bajos (<http://www.tilburguniversity.edu>); e investigador sénior asociado en el *Instituto de Investigación y Desarrollo en África* [Institute for Research and Development in Africa] (<http://www.irdafrica.org>).

<sup>1</sup>Este artículo pertenece a una serie de ponencias impartidas entre los días 20 y 22 de octubre de 2011 en la *Escuela Técnica Superior de Arquitectura* de la *Universidad Politécnica de Madrid* en el marco de la *XII N-AERUS Conference 2011*.

fenómeno global, pero las normas específicas que se apliquen en cada localidad dependerán del proceso a través del cual se hayan desarrollado. Las normas de reparto dependen por tanto de cada contexto y deberían desarrollarse teniendo en cuenta las diferentes características socioeconómicas y políticas de la sociedad de destino.

En el capítulo 4 se explica la metodología utilizada para la recopilación de datos y el análisis en el marco del proyecto de investigación. Se comienza explicando el marco teórico de la investigación para, a continuación, presentar de manera analítica los datos obtenidos, incluyendo las principales conclusiones derivadas de las encuestas sobre los procesos de adquisición de tierras y los modelos de utilización de las mismas. Se exponen los principales retos para desarrollar normas de reparto, de manera que el lector pueda apreciar el complejo proceso participativo que implica la elaboración de estas normas.

Por último, el documento presenta y explica el actual sistema de normas de reparto, que se desarrollaron a través de un proceso en el que participaron todos los grupos de interés, desde los miembros de la comunidad a los inversores y los tecnócratas del gobierno. Se reflexiona sobre las conclusiones de la investigación, contrastándolas con el enfoque del *desarrollo a escala humana*.

## Antecedentes

Los datos obtenidos de la investigación actual sobre urbanismo en países en desarrollo muestran un problema complejo en los procesos de adquisición y utilización de la tierra, especialmente por parte de los ciudadanos con bajos ingresos. Esto ocurre sobre todo en la ciudad de Kampala —ciudad de un país en desarrollo que está creciendo muy rápido— que tiene una mayoría de población pobre y una minoría muy rica que controla grandes extensiones de tierra y recursos financieros.

Durante siglos, la tierra se ha considerado el recurso más esencial y valioso a nivel nacional. Esto se debe a la importancia de la agricultura y la demanda cada vez mayor de viviendas conforme crece la población (LEHAVI, 2008). Además, la tierra se considera algo muy valioso porque el control de esta ha estado estrechamente relacionado con las cuestiones específicas de control territorial, estructura sociopolítica y poder. Sin embargo, este trabajo se sitúa en el contexto de la creciente demanda de tierra en una ciudad a la que llegan muchas personas buscando ganarse la vida. En Uganda, la mayor parte de la inversión está ligada a la tierra; en consecuencia, la tierra es un activo esencial para aquellos que buscan enriquecerse mediante empresas de inversión en la tierra (DEININGER Y ALI, 2007). Es importante señalar, sin embargo, que en Uganda hay una inseguridad muy extendida sobre los derechos de propiedad derivada de un solapamiento de los derechos sobre la tierra y de fallos en el registro de títulos de propiedad (*ibíd.*).

La ciudad de Kampala, a diferencia de otras zonas de Uganda, tiene un sistema de tenencia múltiple de la tierra en el que los cuatro sistemas de tenencia de la tierra están adecuadamente representados. El *Ayuntamiento de Kampala* no tiene jurisdicción sobre el conjunto de toda la tierra, sin embargo, tiene el poder de controlar el aprovechamiento de esta en la ciudad. Casi la mitad de Kampala, el 45 %, está en manos de propietarios particulares, el 27 % pertenece a la *Junta de Tierras de Buganda* y son en exclusiva tierras del *Kabaka*<sup>3</sup>, el 15 % está en manos de la *Junta de Tierras de Kampala* como autoridad de control de las tierras que eran anteriormente propiedad pública, el 10 % lo posee la *Comisión Agraria de Uganda* en nombre del gobierno central, mientras que otro 3 % está en manos de particulares o de instituciones como la Iglesia. Existe una competencia entre diferentes solicitudes legítimas de compra de tierras en las distintas tenencias, en las que una o varias personas pueden tener intereses diferentes en la misma porción de tierra, ya sea como propietarios de las parcelas, como arrendatarios o como ocupantes *bona fide*. Los derechos de tenencia secundarios o reclamaciones de tierra chocan con los derechos primarios de los propietarios registrados de la tierra o los actuales propietarios habituales.

UN-Habitat, 2007

En una situación donde hay una presión evidente sobre la tierra y unos derechos de propiedad de la tierra opacos, los conflictos son habituales (KIGULA, 1993). El conflicto surge cuando las personas o grupos de personas se dedican a competir por alcanzar objetivos que a ellos les parecen incompatibles o que de verdad lo son (MOORE, 2003). La demanda de tierras en el entorno urbano en los países en desarrollo es particularmente problemático, ya que la oferta de las mismas es fija mientras que la necesidad de tierras impulsada por el aumento de la población es continua (ARIMAH, 1992). Debido a que todas las sociedades experimentan conflictos de tierras, la creación o fijación de costumbres o normas relacionadas con demostrar la legitimidad de que los derechos de propiedad son importantes para la seguridad de la tenencia y el acceso a los recursos (UNRUH, 2006). Además, la creciente demanda lleva a aumentar el precio

<sup>3</sup>El *Kabaka* es el tradicional rey del Reino de Buganda, en el cual se sitúa la ciudad de Kampala. Sin embargo, Kampala es la capital nacional y es administrada por el *Ayuntamiento de Kampala* en nombre del gobierno central.

de la tierra, lo que se refleja de forma automática en un incremento del valor de la tierra aumentando así las perspectivas de beneficio para la persona que posee los derechos de propiedad (ARIMAH, 1992).

Los desacuerdos sobre la propiedad de la tierra y los derechos de uso son cada vez mayores. Posteriormente se convierten en conflictos cuando una o ambas de las partes no pueden o no quieren resolver sus diferencias. Después de esta fase, los litigantes podrían buscar medios más formales o estructurados de llegar a un acuerdo. Los medios formales podrían ser los tribunales de justicia o mediadores; mientras que los medios informales podrían ser conversaciones y/o la coacción (MOORE, 2003; MOFFIT Y BORDONE, 2005).

En los conflictos hay intereses primarios y necesidades que cada parte interesada tiene. La resolución de conflictos se basa en el supuesto de que ayudar a los litigantes a entender sus intereses hará surgir compatibilidades subyacentes o aspectos en los que se dé el brazo a torcer y se alcance un acuerdo (KRESSEL, 2006). Los intereses varían de un conflicto a otro y de una parte interesada a otra. El grado de vinculación de cada parte interesada representa la magnitud de sus necesidades, deseos, preocupaciones y temores. Lo que subyace a las opiniones de cada parte son los elementos tangibles que dicen querer. Por tanto, el primer acercamiento para entender cómo se puede resolver un conflicto es analizarlo minuciosamente para comprender plenamente los intereses subyacentes (URY *et ál.*, 1993). El segundo enfoque para resolver un conflicto es contar con estándares independientes que sean considerados legítimos para determinar quién tiene razón. El tercer enfoque es determinar cuál de las partes interesadas es más poderosa que la otra (*ibíd.*). Estas consideraciones se tuvieron en cuenta a la hora de desarrollar normas de reparto eficaces.

## El concepto de normas de reparto

El proyecto de *normas de reparto* se gestó teniendo en cuenta los desafíos anteriormente mencionados. Se trataba de contribuir a lograr una solución rápida y efectiva de los conflictos en torno al uso de la tierra, que afectan especialmente a personas con bajos ingresos. Una vez obtenida la financiación, las actividades previstas se desarrollaron en Kampala.

El proyecto tiene como objetivo desarrollar normas de reparto para hacer frente a conflictos de tierras, con el fin de facilitar el acuerdo entre los implicados, de manera que se facilite su desarrollo rápido y sin problemas. El proyecto de *normas de reparto* es una intervención en curso que se basa fundamentalmente en un enfoque de criterios objetivos que han sido desarrollados por Microjustice Initiative [Iniciativa de Microjusticia] (MJI), el Instituto Tilburg para el Estudio Interdisciplinario de Sistemas para la Resolución de Conflictos en materia de Derecho Civil (TISCO), el Instituto Internacional de Victimología de Tilburg (INTERVICT), el Centro de Estudios de Derecho y Economía de Tilburg (TILEC) y el Instituto de La Haya para la Internacionalización del Derecho (HIIIL). Las normas se desarrollaron utilizando información formal, informal, descriptiva y prescriptiva que se ha examinado en los sistemas de justicia tanto formales como informales. Son muy importantes los criterios objetivos para la solución de conflictos porque dan lugar a acuerdos más acertados y justos que permiten reducir costes. Esto hace que sea más fácil para los litigantes aceptar los resultados y les permite beneficiarse de experiencias pasadas. La utilización de criterios objetivos para decidir sobre cuestiones distributivas puede ser en realidad la única manera de poner fin a negociaciones costosas basadas en percepciones personales. Las fuentes de los criterios objetivos que se han sugerido en la bibliografía son tan diversas como los precios del mercado, los precedentes, las normas morales, la eficiencia y los estándares profesionales. Además, los litigantes pueden buscar criterios objetivos en fuentes de información normativa como los códigos legales, la jurisprudencia, los principios rectores y otras fuentes locales (VERDONSCHOT, 2009).

## Metodología de la investigación

El proyecto se basa en una investigación con desarrollo de un diseño de normas que se implementa para tratar de solucionar un problema práctico. Se ha realizado una revisión de las teorías, conocimientos, métodos y técnicas existentes para aplicarlos en las comunidades de destino, con el objetivo de desarrollar normas de reparto de carácter práctico. La recogida de datos para el desarrollo de las normas de reparto se llevó a cabo mediante encuestas, grupos focales de discusión y entrevistas a los principales interesados.

## Encuesta sobre casos de disputa por la tierra

Entre el 15 de octubre y el 15 de diciembre de 2010 se realizó una encuesta para entender las tipologías, la distribución, la naturaleza y la intensidad de los conflictos por la tierra en Kampala. Esto se hizo mediante un amplio cuestionario que abarcaba más de 50 preguntas.

Los encuestados fueron 200 cabezas de familia. El área de enfoque se dividió en cuatro estratos que representaban a cuatro vecindarios diferentes de la ciudad de Kampala. Cada uno de los estratos estaba representado por 50 participantes. El primer estrato fue la división administrativa de Nakawa, que se compone de barrios ricos y prósperos, un centro de negocios y una universidad pública. El segundo era el distrito de negocios de la división administrativa central, que es el centro de los negocios de los ricos, de inversiones y *holdings*. El tercer estrato era la división administrativa central (Kisenyi) que, por el contrario, se compone de familias muy pobres que constituyen una de las mayores barriadas o asentamientos de chabolas en la ciudad. El cuarto estrato era la división administrativa de Lubaga que está compuesta de una mezcla de barrios relativamente ricos y una veintena de familias relativamente pobres.

## Discusiones en los grupos focales

Después de la encuesta, los investigadores analizaron los datos y los resultados se utilizaron para llevar a cabo cinco grupos de discusión planteados para desarrollar normas de reparto. A los grupos de discusión se invitó a miembros del equipo de la *Dirección de Administración de Tierras* en el *Ministerio de Tierras y Desarrollo Urbano*, oficiales jurídicos y oficiales de arrendamiento que trabajan con la *Junta de Tierras de Buganda*, miembros del comité del grupo de tareas presidenciales sobre conflictos de tierras de la Oficina del Presidente de Uganda, miembros del Cuerpo de Policía de Uganda del Departamento para la Protección de las Tierras, de Conflictos y Expulsiones, el grupo de trabajo de conflictos de tierras del *Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales*, los miembros del comité técnico y los concejales de las divisiones de Nakawa y Lugaba del *Ayuntamiento de Kampala* y representantes de organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de conflictos de tierras en Uganda bajo su organización protectora, la *Alianza de la Tierra de Uganda [Uganda Land Alliance]*.

## Entrevistas con los interesados

Estas entrevistas se llevaron a cabo durante y después de las reuniones de los distintos grupos focales de discusión, con el fin de cotejar o confirmar la opinión del público y/o para obtener más información técnica de los registros del gobierno y otros documentos pertinentes.

Al final de la primera fase de este proyecto, que se llevó a cabo entre octubre de 2010 y mayo de 2011, se diseñaron parte de las normas de reparto; éstas se encuentran ahora disponibles para su revisión y mejora. El objetivo es hacer que estas normas sean de aplicación universal para que se usen en otros países que puedan estar experimentando conflictos de tierras similares a los observados en la ciudad de Kampala.

## Marco teórico de análisis

Puesto que el proyecto se planteó como una investigación por diseño, fue necesario desarrollar en primer lugar un marco teórico y analítico, a partir de la revisión exhaustiva de literatura. El marco teórico está conformado por un conjunto de conceptos relacionados entre sí pero, a diferencia de lo que ocurre con una teoría, únicamente se empleó con fines conceptuales. Sirvió para guiar la investigación a la hora de identificar qué medir y qué debe considerarse importante en el desarrollo de unas normas que se pretendía que puedan ser utilizados por muchas otras personas más allá de los casos de estudio. El marco se muestra a continuación.

El gráfico muestra la naturaleza de los procesos de resolución de disputas de tierras, así como otros factores que influyen en dichos procesos, de acuerdo con la extensa revisión bibliográfica que se llevó a cabo antes de abordar el estudio de casos. Estos supuestos fueron posteriormente confirmados o desestimados, en función de la nueva información recabada durante las entrevistas y las sesiones de discusión con los agentes. Como se observa en la sección central, para que se inicie un proceso de resolución de disputa por la tierra, primero tiene que darse esa disputa. Después del proceso cabe esperar tres tipos de resultados: conformidad, disconformidad y conflicto no resuelto, que se seguirá arrastrando hasta que las partes implicadas lleguen a un acuerdo aceptable.

En la primera etapa, el conflicto surge cuando confluyen una serie de factores clave: alta demanda de tierra, derechos de propiedad poco claros, superposición de distintos sistemas de tenencia e intereses en conflicto de los litigantes. En la segunda fase, en la que se inicia el proceso de resolución de la disputa, éste se ve influenciado por una serie de factores clave como el valor real de la tierra. En este sentido se supone que cuanto mayor sea el valor de los terrenos en cuestión, mayor será la dificultad para llegar a la resolución de la disputa. También se asumía que en esta fase es decisiva la intensidad con que los

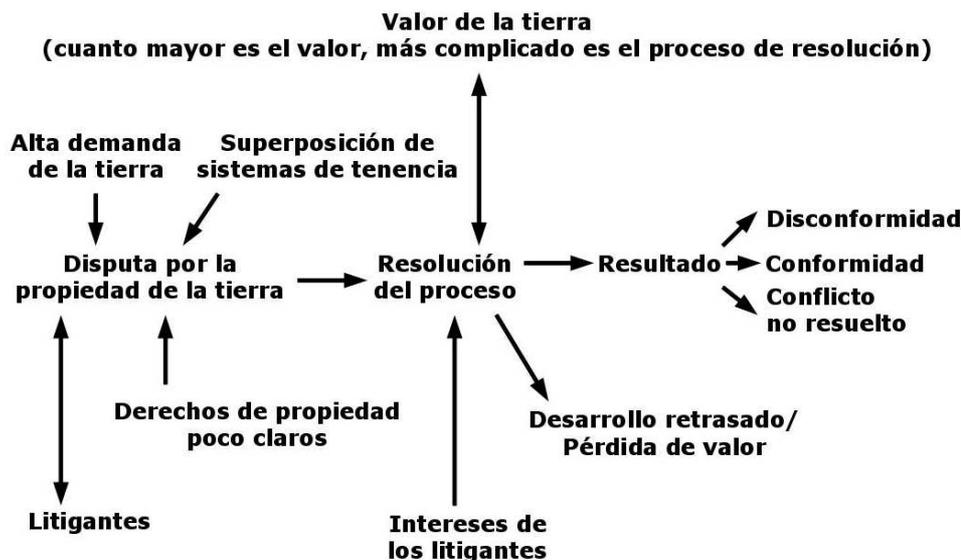


FIGURA 1: Marco teórico de la tenencia de la tierra y de las disputas por su uso y aprovechamiento en Kampala

Elaboración propia

litigantes se aferran a sus intereses y su flexibilidad para renunciar a algunas exigencias con el fin de llegar a un punto de acuerdo. Esto puede hacer que se llegue o no a una resolución y que se haga de una manera ágil o más lenta.

Por último, el final del proceso de resolución tiene que traducirse en un resultado. Puede suceder que uno de los contendientes acepte la derrota y esté de acuerdo con una resolución vinculante. O bien, se puede llegar a una situación *win-win*, en la que ambas partes obtienen alguna ganancia considerable y renuncian a parte de sus derechos. La tercera posibilidad es que no se llegue a un acuerdo entre las partes, con lo que se mantendrá el conflicto. De cualquier manera, las normas de reparto deben ser claras con el fin de facilitar un acuerdo mutuo razonable. El propósito central del desarrollo de las normas es la defensa de los derechos de los habitantes más pobres y con menos recursos de la ciudad, a la vista de su posición de desventajas cuando se enfrentan a los habitantes ricos y poderosos.

## Tipos de propietarios y titularidad de los participantes en el estudio

La figura anterior muestra los diferentes tipos de personas que estaban implicadas en conflictos por la tierra activos en la ciudad de Kampala. Los distintos tipos de disputas se pueden clasificar en tres tipologías generales: disputas familiares, institucionales y de la comunidad. La primera tipología incluye a los vecinos, familiares, particulares y promotores privados de la tierra. La segunda tipología incluye empresas comerciales, organizaciones no gubernamentales, gobierno central y gobiernos locales, mientras que en la tercera tipología se encuentran las asociaciones y el reino de Buganda. Esta diversidad supone que se trabaja en un entorno complejo, en el que confluyen multitud de intereses diversos. Se observó sin embargo que, si bien aumentaban los retos como la dificultad de llegar a compromiso de mutuo acuerdo entre las partes en disputa, la diversidad ofrecía a su vez grandes oportunidades para que surgieran distintas ideas y sugerencias. Al confrontar los intereses diversos de las muchas partes implicadas puede surgir un mayor número de alternativas más creativas.

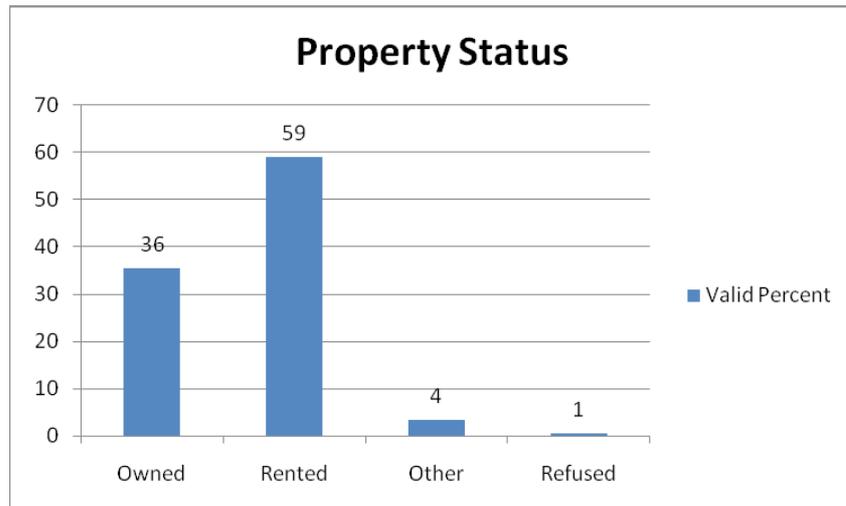


FIGURA 2: Gráfico del estatus de propiedad de los participantes en el estudio  
Elaboración propia

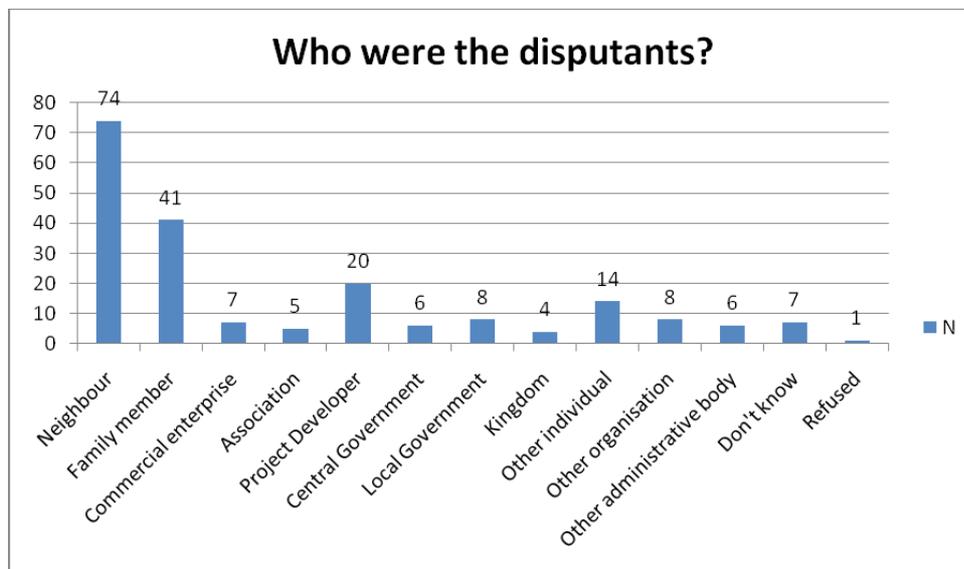


FIGURA 3: Gráfico de los tipos de disputas  
Elaboración propia

## Las expectativas de soluciones a los conflictos según los encuestados

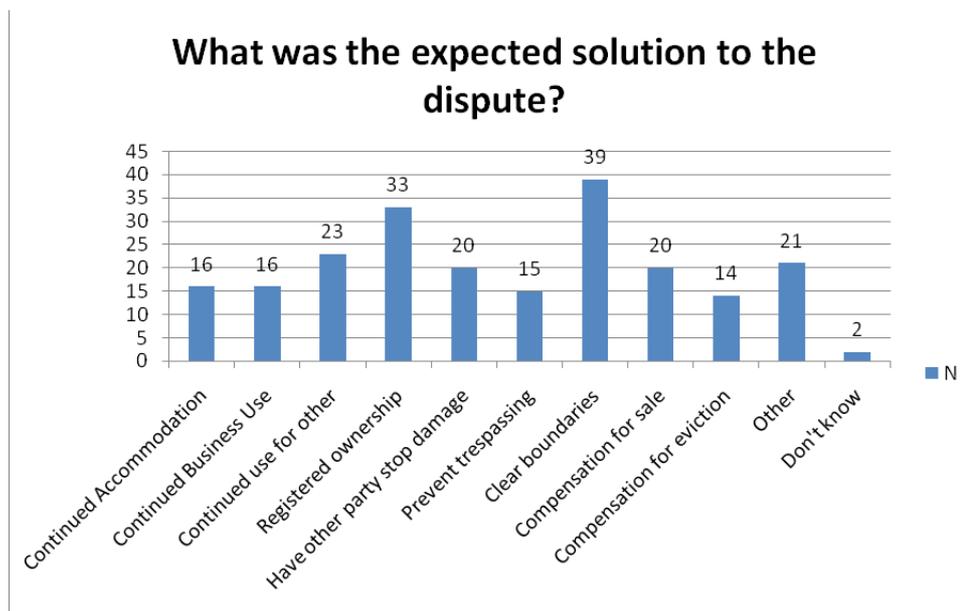


FIGURA 4: Gráfico de las soluciones a las disputas que se esperaban con más frecuencia  
Elaboración propia

Independientemente de las ideas previas que tenía el equipo de investigación sobre cómo podrían ser las normas de reparto, la figura recoge la diversidad de opiniones de los encuestados sobre qué podía considerarse una resolución aceptable. Sin embargo, analizando las normas de reparto a las que se llegó, queda claro que la participación activa de los actores condujo a elaborar unas normas que hacían hincapié en soluciones *win-win*. Esto confirma la hipótesis de que el principal interés del litigante es poner fin a la disputa, puesto que impide el desarrollo de ambas partes. Independientemente de si el resultado de los procesos de solución de disputas es aceptable para ambas partes o no, está claro que el desarrollo de normas de reparto comunes es pertinente ya que, de partida, las opiniones de los litigantes nunca van ser coincidentes, como se ve en la figura anterior.

## Tenencia, adquisición y uso de la tierra en kampala

El sistema de propiedad de la tierra en Uganda se compone de cuatro tipos de tenencia que fueron instituidas por el gobierno colonial británico en el *Acuerdo de Buganda* de 1900 (NKURUNZINZA, 2007). El *Acuerdo de Buganda* estableció un régimen de compromiso para la administración de la tierra, según el cual la Corona británica estaba de acuerdo en trabajar con los reinos tradicionales que originalmente detentaban la propiedad de la tierra. Como resultado de este acuerdo se establecieron cuatro regímenes de tenencia de la tierra: tierras de la Corona, tierras de Mailo, tierras de Mailo privadas y tierras de tenencia privada. La Corona de Inglaterra ocupó y gestionó los terrenos de la corona, las tierras de Mailo quedaron en manos de los administradores de los Reinos, las tierras privadas de Mailo fueron a parar a las manos de aristócratas muy ricos e influyentes y las tierras para tenencia privada se situaron en áreas reservadas para ser utilizadas en un futuro por la corona o los reinos.

Después de la independencia de 1962 las tierras privadas se convirtieron en objeto de disputa entre distintas partes, como el gobierno, personas ricas y la gente sin tierra de comunidades pobres. En la actualidad se aplican los cuatro sistemas de tenencia para la administración de la tierra en la ciudad de Kampala, con la peculiaridad de que las tierras de la corona han pasado a pertenecer al gobierno de Uganda. En estos cuatro sistemas de tenencia la gente usa las leyes, el poder, derechos y exigencias para apropiarse, utilizar y controlar la tierra, perjudicando con frecuencia a los más pobres e impotentes.

Conviene aclarar cómo se emplea el término de «desarrollo del suelo» en este artículo. El concepto se refiere al proceso de urbanización o construcción de diferentes infraestructuras, que hacen que se

incremente el valor del suelo. Una vez que se han construido las tiendas, los centros comerciales, los bloques de oficinas o las áreas residenciales para alquiler o venta, el valor y la productividad del suelo aumentan considerablemente. A diferencia de otras zonas menos urbanizadas, en la ciudad la demanda de suelo es alta, y representa un alto potencial de beneficios financieros. En estos casos los ricos poseen más tierras y cuando se enfrentan a los pobres por una tierra *dormant* o en disputa, en la que hay que expulsar a los residentes, los ricos tienen mayor capacidad de influencia. Este tipo de situaciones constituye el cimiento sobre el que desarrollar un sistema racional de normas de reparto.

*Kampala Capital City Authority* es la institución responsable de la planificación de la ciudad. Trabaja codo con codo con el Ayuntamiento de la ciudad de Kampala, que es el responsable político y representa la voluntad del electorado en el proceso de planificación de la ciudad. Mediante consultas mutuas, estos dos cuerpos conforman el marco legal y gestionan el proceso de planificación que dirige el desarrollo y la transformación urbana.

## Procesos de adquisición de tierras en Kampala

Según LUND (2002), desde la perspectiva del comprador el proceso de acceso a la tierra se puede dividir en tres etapas: identificar cuáles son sus intereses en una propiedad, presentar una reclamación y lograr el reconocimiento de los derechos. NKURUNZINZA (2007) por su parte resume el proceso de adquisición de tierras en cuatro etapas: la obtención de información sobre la disponibilidad de los derechos, la negociación de una transacción inmobiliaria, la adjudicación y delimitación de la parcela y la transferencia de los derechos sobre las tierras.

Sin embargo, del estudio de los procesos en Kampala concluimos que hay algunos aspectos que han cobrado protagonismo hoy en día y que afectan sustancialmente al proceso de adquisición de tierras. Tal vez no fueran importantes en años anteriores o puede que los autores nombrados los consideraran de poco interés. En primer lugar, se plantea el problema de que los ricos y políticamente poderosos utilizan su poder para ocupar la tierra que pertenece a gente pobre. A veces, los pobres —por intimidación— venden sus terrenos a precios irrisorios muy por debajo de los del mercado y en otros casos alegan que los documentos de los pobres son falsos y logran órdenes judiciales para desalojar a los ocupantes de las tierras o de las parcelas.

En segundo lugar, se observó que en muchos casos una parcela de tierra puede tener hasta cinco solicitantes, todos ellos en posesión de los mismos títulos emitidos por la misma autoridad. En otros casos, los títulos han sido otorgados bajo diferentes tenencias y al final el solicitante más poderoso es el que gana y quien, en consecuencia, se ocupa del desarrollo urbanístico.

En estos casos funciona la *ley de la selva* a la hora de adquirir y utilizar la tierra. Los más fuertes se llevan todo y los pobres se ven desplazados aún más lejos de la ciudad, ya que se les niegan sistemáticamente sus legítimas reivindicaciones.

## Modelos de uso del suelo

El tema de los derechos sobre el uso del suelo en Kampala es muy controvertido pues la oferta de suelo es fija y cada vez hay más población compitiendo por ella. Seguirá siendo así a menos que se busquen nuevos enfoques que permitan un uso completo del espacio por encima y por debajo de la superficie actual. Las disputas por la tierra continuarán constituyendo una amenaza para el desarrollo socioeconómico. Conseguir reglas de reparto adaptadas a cada contexto y que evolucionen es crucial para cualquier sociedad en desarrollo, puesto que facilitan la resolución de conflictos de manera rápida y con un menor coste. En este estudio se observó que hay cuatro principales modelos de uso del suelo en Kampala y que estos modelos pertenecen a diferentes categorías de habitantes de la ciudad, y varían sobre todo en función de la cantidad de dinero que tengan. Los pobres a menudo luchan por tener una pequeña porción de tierra mientras que los ricos tienen la mayor parte, a la que ni siquiera pueden dar pleno uso.

Los principales destino del suelo son: proyectos para construir oficinas y centros comerciales, proyectos sociales del gobierno o de instituciones cívicas y culturales, residencias para los ricos, chabolas para los pobres, refugios temporales, tiendas y huertas urbanas o pequeñas granjas.

En el primer caso, la construcción está encabezada por promotores privados en parcelas de propiedad privada. A veces el gobierno e instituciones religiosas y sociales construyen en sus propias parcelas.

En el segundo caso, la gente rica y próspera construye viviendas privadas en recintos cerrados para mantener su privacidad y seguridad.

En el tercer caso, los ciudadanos de renta media y los pobres conforman un porcentaje relativamente alto que, en comparación con los ricos, viven en barrios abiertos y sin planificación urbana.

En el cuarto caso, los pobres y las personas sin hogar viven en chabolas en una de las muchas barriadas de la ciudad.

Los patrones de utilización del suelo se enmarcan dentro de los sistemas de tenencia de la tierra que prevalecen en Uganda, como se muestra a continuación. Se observó que las personas tienden a reclamar derechos de propiedad de la tierra, pero hay distintos sistemas de tenencia superpuestos y según las circunstancias ocultan aquellos que no favorecen su reclamación de derechos de propiedad.

Los sistemas operativos predominantes de tenencia son la propiedad privada u ocupantes *bona fide*, tenencia consuetudinaria y tierras de la Corona.

La propiedad privada corresponde a quienes adquirieron tierras con títulos de dominio absoluto. Esto incluye a ricos terratenientes, iglesias y mezquitas.

Los ocupantes *bona fide* son inquilinos ilegales que han ocupado esa tierra durante más de doce años y, por lo tanto, tienen derecho a recibir una compensación antes de ser expulsados.

La tenencia consuetudinaria se refiere a la tierra poseída por el *Kabaka* o rey del Reino de Buganda. Esta tierra es administrada por la *Junta de Tierras de Buganda*, que es capaz de emitir arrendamientos.

Las tierras de la Corona están compuestas por los terrenos que pertenecen al gobierno central y a los gobiernos locales, tales como el *Ayuntamiento de Kampala*, que también ostenta los derechos de arrendamiento de tierras.

Por ello, los conflictos relacionados con el uso del suelo pueden surgir de la competencia de varias solicitudes debido a fallos de registro y de los títulos de propiedad.

## Principales retos para desarrollar normas de reparto del suelo

Como se muestra en la metodología, una vez efectuado el análisis de datos se inició el proceso de desarrollo de las normas de reparto a través de grupos de discusión. Los participantes en los debates a nivel local representaban las divisiones incluidas en la encuesta; principales secretarios del municipio y sus ayudantes como jefes de cada división administrativa de la ciudad, los planificadores urbanos de cada división, la división fiscal del estado, la división mayor de la policía, el inspector de construcciones, cinco miembros del tribunal local que se ocupa de casos civiles, incluyendo los conflictos por terrenos a nivel de divisiones administrativas o de consejo local de nivel III, cinco miembros del Comité de la Tierra —que es el comité de asesoramiento técnico de la tierra a nivel de divisiones administrativas de la ciudad—, el responsable del desarrollo de la comunidad a nivel de divisiones, el responsable del bienestar a nivel de divisiones, responsable de producción, secretario de obras, secretario de género, responsable de medio ambiente, secretario de juventud y los secretarios del Ayuntamiento.

Los grupos de discusión se llevaron a cabo con el objetivo de compartir los principales resultados de la encuesta con las partes interesadas para ver qué opinaban, qué reacciones y preguntas tenían y para obtener sus propuestas técnicas de los posibles ingredientes de las normas de reparto basadas en los resultados de la encuesta.

La tarea inicial de los grupos de discusión era identificar los retos sociales, económicos y legales para conseguir unas normas de reparto eficaces y, en segundo lugar, para identificar los ingredientes viables para unas normas de reparto eficaces y prácticas. Los retos que se identificaron se clasificaron como sociales, económicos y legales.

Los retos sociales se refieren, por un lado, al conocimiento limitado que tiene la población de las disposiciones de los diferentes sistemas de tenencia. Por otro lado, los inquilinos de las tierras del Reino de Buganda están protegidos por el Reino incluso cuando hay otros proyectos económicamente viables que deberían recibir licencia para comenzar su actividad.

Los retos económicos se refieren a la escasez de suelo, debida a la explosión demográfica en la ciudad y a que estos nuevos habitantes están dispuestos a utilizar cualquier ilegalidad para obtener, retener o utilizar la tierra. Otros retos económicos están ligados a la práctica de sobornos y a conflictos de intereses entre los funcionarios encargados de los títulos de propiedad.

Los retos legales o institucionales incluyen una planificación urbana que se realizó hace treinta años y que hoy está desfasada ante una población de la ciudad que ha sobrepasado lo previsto en los planes. A su vez, las resoluciones de los consejeros locales tienen poco efecto debido a su escasa educación y la baja categoría de sus oficinas. Por otro lado, los Comisarios Residentes del Distrito, que son nombrados por el presidente, tienden a interferir de forma política en los conflictos de tierras sin consultar a las autoridades locales. Además, la tierra no delimitada por el *Ayuntamiento de Kampala* atrae a muchas personas que de manera ilegal optan por hacer uso de ella. Otros temas importantes son la corrupción existente en las oficinas de títulos de propiedad, los sistemas de tenencia de la tierra que se solapan, el uso limitado de la tecnología para mantener actualizado el registro de la propiedad y la falsificación de títulos de propiedad.

## El desarrollo de normas de reparto prácticas

La discusión en grupos focales marcó el punto de partida del proceso de elaboración de normas de reparto. El proceso se centró en los conflictos por la tierra asociados a proyectos de desarrollo de usos comerciales, que son más comunes en Kampala que los conflictos familiares e institucionales. Los tres casos seleccionados sobre conflictos conocidos en la ciudad de Kampala sirvieron para orientar el debate con los participantes del taller encaminado a formular posibles soluciones o normas de reparto o distribución.

A continuación se describen estos tres casos que se utilizaron para facilitar la elaboración participativa de normas compartidas por diferentes agentes, como miembros de la comunidad, técnicos municipales, oficiales del *Ministerio del Suelo*, trabajadores de la sociedad civil y políticos, a modo de ejemplos de conflictos territoriales comunes en la ciudad de Kampala.

### Caso 1: el conflicto del parque del estadio Nakivubo

Este caso tiene cinco actores principales: los comerciantes del parque, el gobierno, los encargados del estadio, los propietarios de autobuses y los promotores e inversores.

El caso gira en torno al estadio nacional —el segundo más grande del país— que se encuentra en una privilegiada zona céntrica y muy concurrida. El estadio es propiedad del gobierno pero tiene una zona amplia alrededor que ha sido tomada y utilizada por los propietarios de autobuses como lugar de estacionamiento; otra parte la utilizan los vendedores ambulantes para mostrar sus productos.

La discordia surgió cuando el gobierno optó por desarrollar y ampliar el estadio, y les exigió que abandonaran esa zona. Sin embargo, se negaron a moverse diciendo que llevaban mucho tiempo en ese lugar y, por lo tanto, necesitaban un acuerdo con el gobierno para participar en el desarrollo del terreno de manera que pudieran seguir teniendo un lugar para trabajar. Por el momento estos tres actores están encerrados en un callejón sin salida y existe una clara necesidad de buscar un acuerdo para la solución del conflicto.

Se identificaron los siguientes intereses de las diferentes partes:

- El gobierno está interesado en utilizar este terreno privilegiado como le plazca, ya que es su potestad como administrador de toda la tierra en Uganda.
- Los comerciantes y propietarios de autobuses obtienen su sustento diario de esta terreno y sienten que su futuro económico está amenazado.
- Las inmobiliarias están interesadas en ganar mucho dinero y ven este terreno como un lugar muy prometedor puesto que está altamente valorado debido a su ubicación privilegiada dentro de la ciudad.

En cuanto a las reivindicaciones de las diferentes partes:

- El gobierno reclama la propiedad de la tierra y tiene un título de propiedad.
- Los comerciantes y propietarios de autobuses reclaman los derechos de ocupación reconocida constitucionalmente como *de buena fe*, ya que han ocupado esta tierra durante más de doce años y continúan pagando un alquiler.
- Las inmobiliarias afirman que cuentan con el respaldo del gobierno para edificar en el terreno, lo que beneficiaría a todos (también a ellos mismos, por supuesto).

El terreno está valorado en 10.000 millones de chelines ugandeses ó 5 millones de dólares estadounidenses. El tamaño de la parcela es de 4 hectáreas. Todas las partes se benefician económicamente de las diversas actividades que se llevan a cabo en este terreno.

La norma de reparto local más común en este tipo de casos es compensar a aquellos que van a ser expulsados. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la indemnización es irrisoria si la comparamos con el valor de mercado de propiedades.

Hay otros casos en que las partes interesadas llegan a un acuerdo sobre los términos y condiciones de utilización del terreno.

## Caso 2: el conflicto de la mezquita de Nakasero

Hay dos partes afectadas en este caso: el jeque Mutaasa Kafeero, un inversor, y la hermandad de los asistentes a la mezquita. El terreno en disputa ocupa una hectárea aproximadamente y ha albergado la mezquita durante más de 30 años. Sin embargo, el jeque Mutaasa, un magnate de la ciudad perteneciente a un grupo de grandes empresarios, acordó junto con el comité de ancianos de la mezquita la demolición de la antigua mezquita histórica y la construcción de un edificio ultra-moderno de 20 pisos. Acordaron que la mezquita ocupara el piso más alto y que la inmobiliaria fuera dueña de la propiedad durante 75 años, cobrando el alquiler y todos sus gastos de inversión. Tras estos años la devolvería a los encargados de la mezquita.

Para el acuerdo no se consultó a los que asistían habitualmente a la mezquita. El problema surgió cuando se enteraron de la oferta y la rechazaron, alegando que el terreno y la mezquita se tenían que dejar intactos y que esto no era negociable. Cuando la inmobiliaria intentó comenzar el proyecto, sus trabajadores fueron atacados y dos de los aprendices sufrieron quemaduras. Esto puso fin al acuerdo y actualmente se necesita una solución que acepten todas las partes.

Las reivindicaciones de las partes son:

- El inversor dice que tiene derecho a edificar en la parcela, tras haber llegado a un acuerdo con los líderes de la mezquita, que hablaban presumiblemente en nombre de todos los demás.
- Los asistentes a la mezquita se consideran los verdaderos propietarios de la parcela y piden ser ellos los que fijen las condiciones para cualquier inversor.

La parcela ocupa media hectárea y está valorada en 3.000 millones de chelines ugandeses ó 1,5 millones de dólares estadounidense. Ambas partes harán todo lo posible para conservar el terreno o para aprovecharlo de una manera que les permita disfrutar de los beneficios del mismo.

La norma local de reparto habitual en este tipo de casos consiste en llegar a un acuerdo mediante el diálogo.

## Caso 3: el conflicto de la finca de Nakawa

Este caso tiene tres partes principales: el gobierno, que tiene el contrato de arrendamiento de la finca; los inquilinos que han vivido en la finca durante más de 20 años y los inversores en la vivienda en Reino Unido. Cuando el gobierno concedió derechos de edificación a los inversores de Reino Unido, se emitió una orden de desalojo de los inquilinos con efecto inmediato. Sin embargo, los inquilinos presentaron una demanda exigiendo que, ya que tienen pleno derecho sobre el terreno como ocupantes de buena fe, la inmobiliaria debería firmar un acuerdo con ellos para que las familias consigan un piso en las condiciones negociadas, cuando el proyecto se haya completado. Tanto los inversores como el gobierno se opusieron a esta petición y trataron de presionar para lograr un desalojo forzoso. En ese momento intervinieron los tribunales y el caso sigue abierto para negociar cómo armonizar los intereses de las tres partes enfrentadas.

Los intereses de las partes son:

- La promotora quiere obtener beneficios a partir de su inversión inmobiliaria en la finca y estas perspectivas no podrán cumplirse si la indemnización es alta.
- El gobierno quiere que este emprendimiento tenga éxito para que aumenten los ingresos procedentes de los impuestos y se creen más puestos de trabajo.

Las reclamaciones de las partes son:

- El inversor afirma que tiene derecho al desarrollo inmobiliario después de haber llegado a un acuerdo con el gobierno.
- Los inquilinos afirman que la Constitución les protege legalmente, ya que muchos de ellos compraron los pisos en que viven cuando el gobierno decidió venderlos a aquellos que trabajaban él y que llevaban viviendo en los pisos durante más de 15 años.

La finca ocupa 138 hectáreas y está valorada en 50.000 millones de chelines ugandeses ó 25 millones de dólares estadounidenses.

Los promotores inmobiliarios pretenden invertir 300 millones de dólares estadounidenses para construir una ciudad satélite. Sin embargo, para los 1.745 inquilinos ésta es su casa y se mudarán únicamente a un sitio que tenga el mismo valor. De lo contrario, tienen derecho a participar en el proyecto y a que se les pueda conceder un piso.

La norma local de reparto habitual en este tipo de casos consiste en llegar a un acuerdo mediante el diálogo.

## Normas de reparto de los escenarios de los tres casos

### Caso 1: el conflicto del parque del estadio Nakibuvo

Las partes que forman parte del conflicto son las siguientes: los comerciantes del parque, el gobierno, los fideicomisarios del estadio, los propietarios de autobuses y los promotores inmobiliarios/inversores.

Las soluciones alternativas que se proponen son: que medie una tercera parte, que haya una indemnización directa, la mediación del gobierno, aprovechar la tierra de forma conjunta mediante la construcción de un estadio ultra-moderno formado por un centro de negocios y locales para los comerciantes, encontrar una ubicación alternativa para satisfacer los intereses de todas las partes interesadas, dividir el terreno y asignar parcelas a las diferentes partes interesadas para acabar con los enfrentamientos, que se traslade el estadio a otro lugar si todos los interesados están de acuerdo y que se cree un condominio en el que todas las partes involucradas en el conflicto tengan la oportunidad de participar en el desarrollo de la zona.

Tras las deliberaciones, el grupo convino en que la solución más prometedor era aprovechar la tierra de forma conjunta mediante la construcción de un estadio ultra-moderno que contenga un centro de negocios y locales para los comerciantes de todas las partes interesadas, en virtud de un acuerdo común o por contrato.

Para conseguir que esta solución funcione deberían seguirse una serie de pasos. En primer lugar, los comerciantes deberían constituirse en asociación con objetivos claros. Después se iniciaría la negociación sobre los derechos de propiedad con las partes interesadas, se presentaría un proyecto empresarial común con los promotores inmobiliarios y los comerciantes y se asignarían los condominios a los comerciantes con el fin de otorgarles un sentido de propiedad.

### Caso 2: el conflicto de la mezquita de Nakasero

El mayor temor de los fieles era que el promotor usara sin su consentimiento el terreno como aval ante el banco, y si se arruinaba ellos perdieran. El segundo temor era que el suelo pudiera quedar confiscado. También les preocupaba cómo repartir la superficie de una manera justa teniendo en cuenta los beneficios económicos reales. Por último, les parecía que la cesión del terreno al promotor por 75 años era demasiado larga y temían que no quedara claro quién detentaba realmente el título de propiedad.

Como soluciones alternativas se pensó en que el Consejo de la mezquita se integrara el proyecto; que se llegara a un acuerdo con el promotor, un acuerdo amplio, no uno basado en términos acordados con unos pocos líderes que no representan al resto de los fieles y que son sospechosos de buscar beneficios particulares. Por último, también surgió la idea de hacer un desarrollo conjunto entre promotor y la comunidad de fieles de la mezquita.

Para el grupo la solución más prometedor consistía en que la comunidad musulmana se integrara en el proyecto y llegara a un acuerdo justo con el promotor para el reparto de beneficios.

Para lograr que esta solución funcione se tendría que seguir un proceso participativo para resolver las disputas. Se tendría que devolver el crédito de 10 millones que los líderes de la mezquita no habían pagado al promotor. El promotor por su parte, tendría que disculparse por haber negociado con los líderes sin tener en cuenta a la mayoría y a su vez los líderes de la mezquita tendrían que disculparse y reconciliarse con la comunidad de fieles y se tendría que redactar un memorando de entendimiento para el desarrollo del terreno con un reparto equitativo de beneficios en función de la contribución respectiva en suelo o en financiación.

### Caso 3: el conflicto de la finca de Nakawa

En este caso se encontraban involucrados el gobierno, los inquilinos y los promotores inmobiliarios. Como soluciones alternativas se propuso ofrecer préstamos para que los ocupantes puedan comprar y edificar en el terreno, permitir que los promotores inmobiliarios desarrollen su proyecto, pero condicionado a que den un piso a cada uno de los inquilinos, fijar tarifas razonables de alquiler y, por último, si las otras opciones no son posibles, dar tiempo a los inquilinos a desalojar la propiedad.

La solución que se vio como más prometedor consistía en permitir a las promotoras que ejecuten el proyecto pero condicionado a que se conceda un piso a cada uno de los inquilinos cuando se termine la construcción.

Para que esta solución funcione hay que seguir una serie de pasos. Primero, formar un equipo de negociación que sea imparcial y de confianza. En segundo lugar, reconocer que los inquilinos tienen derechos sobre la tierra a pesar de su pobreza. Después, valorar el coste de la parcela de cada inquilino y llegar a un acuerdo sobre el tipo de piso que cada inquilino tendría. Por último, tendrían que ponerse de acuerdo sobre la cantidad de dinero que el inquilino tiene que pagar a la promotora y en qué momento si

el valor de la vivienda supera el valor que tenía la parcela original de los inquilinos antes de empezar la construcción.

## Primera versión de las normas de reparto

Basándonos en las discusiones y en las entrevistas, consultas e intercambios académicos *versus* intercambios profesionales, nos hemos centrado en la siguiente regla de repartición que se pondrá en práctica en el caso de conflictos como los que hemos mencionado en la primera parte de este artículo. Se ha llegado a esta conclusión tras unificar las diferentes ideas sobre lo que puede funcionar, teniendo en cuenta la opinión de las partes interesadas. Es un primer paso hacia un reparto razonable que pueda satisfacer las necesidades humanas fundamentales de subsistencia y protección dentro en un marco de *desarrollo a escala humana*.

### ■ *Versión 1 de las normas de reparto:*

Los inquilinos reciben una compensación que equivale al 50 % del valor de su renta anual durante la mitad de los años que han dedicado al uso de la tierra. La razón es que los inquilinos han conseguido ingresos gracias a las horas extra y si tienen que trasladarse a un lugar equivalente correrán con el 50 % de los gastos. La inmobiliaria se ocupará del resto.

Una situación similar es aquella en la que nos encontramos ante un lugar alternativo de igual valor. En este caso, el 50 % de los gastos de compra corre a cargo de la promotora y el inquilino paga el otro 50 % de la compra. A partir de entonces se trasladan a su nueva residencia. Para identificar un lugar que tenga el mismo valor se debería contar con la ayuda de un profesional que ponga valor a la tierra de forma imparcial.

### ■ *Versión 2 de las normas de reparto:*

Se diseña un plan de inversión mediante el cual el porcentaje de participación en el proyecto es de tal manera que el valor actual de las tierras ocupadas por los inquilinos se convierte en el porcentaje que invierten en el proyecto. Por ejemplo, si el costo total del proyecto para desarrollar la zona es de 20 millones de dólares estadounidenses y el terreno en que el proyecto se llevará a cabo está valorado en 5 millones de dólares estadounidenses, la inmobiliaria asume el gasto de 20 millones de dólares y no paga por el terreno valorado en 5 millones de dólares. Los inquilinos ganarán el 25 % de los ingresos anuales hasta que recuperen totalmente los 5 millones de dólares, que fue su contribución inicial. Mientras tanto, la promotora ganará el 75 % de los ingresos anuales puesto que esto corresponde a su inversión inicial de 15 millones de dólares; es decir, el 75 % de la inversión total.

Cuando la promotora y los inquilinos han recuperado su inversión inicial, el inversor tendrá que pagar a los inquilinos el 12,5 % del valor real de sus contribuciones individuales.

En cuanto al segundo y al tercer caso, el grupo acordó que las promotoras tienen que tener en cuenta los inconvenientes a los que se enfrentan los propietarios como consecuencia de los cambios y por lo tanto, deben diseñar un plan para incluirlos en el desarrollo del proyecto.

Las normas de reparto propuestas para este caso se consideraron prácticas, pero también se sugirió que los inquilinos tuvieran derecho a formar parte del acuerdo de aprovechamiento de la tierra, según la influencia que posean como propietarios de la misma.

La investigación considera que estas reglas de reparto se pueden aplicar en la resolución de conflictos asociados a desarrollos comerciales. En ellos alcanzar un acuerdo se traduce en que se agiliza el proceso de inversión y en el que el reparto aceptable de beneficios probablemente interesa a todas las partes. Una vez que se alcanza un acuerdo razonable, es más probable que el proyecto se lleve a cabo y se consiga una paz sostenible.

Sin embargo, para asegurar que el acuerdo beneficia también a los pobres y no solo a los poderosos y a los ricos, es necesario un trabajo de sensibilización de la comunidad de base y defensa de sus derechos. Con ello los pobres estarán en una mejor posición para ejercer poder colectivo, plantear demandas de una manera más sólida y hacerse oír a pesar de la enorme disparidad de poder, recursos y conocimientos legales que existe entre pobres y ricos.

La segunda fase del proyecto girará en torno a la mejora de las normas de reparto, este proceso está abierto a comentarios, críticas y mejoras. Si quiere publicar sus sugerencias, diríjase a la página web <http://www.microjusticeworkplace.net>, o a la interfaz *online* sobre reglas de reparto de <http://www.irdafrica.org>.

## Conclusión

El propósito de este proyecto era ayudar a desarrollar un mecanismo simple de normas de reparto que solucionara controversias relacionadas con la tierra y a las personas de bajos ingresos para que puedan ser dueñas de tierras, acceder a ellas y obtener beneficios. Este propósito de ayudar a aquellas personas con bajos ingresos se sustenta en que ellos, a diferencia de los ricos, no cuentan con el poder de la burocracia o del dinero para obtener la tierra que necesitan, ya sea porque no cuentan con los mismos recursos que los ricos o porque no están bien informados de las oportunidades de explotación de la tierra. Estas normas de reparto todavía están abiertas a mejora. De este modo, se podrán poner en práctica en otras partes del mundo donde ocurran situaciones similares.

El enfoque de abajo hacia arriba que se utilizó en el desarrollo de estas normas complementa ampliamente el marco de *desarrollo a escala humana* propuesto por MAX-NEEF, ELIZALDE Y HOPENYAYN, 1991, ya que aboga por la participación de las personas afectadas y por la identificación y el desarrollo de soluciones viables que resuelvan los problemas, que protejan los derechos de las personas y que tengan en cuenta las reivindicaciones de los inquilinos. En definitiva, es importante crear soluciones que funcionen y que promuevan la libertad de cada persona sin tener en cuenta los ingresos de esta.

Sin embargo, existe una contradicción. La mayoría de las personas pobres no tienen suficientes habilidades analíticas ni suficiente educación y esto no les deja otra opción que conformarse con lo que prefieren los tecnócratas y otras personas que han sido educadas y trabajan en oficinas que son nuestro punto de referencia para desarrollar estos enfoques. En este caso, por ejemplo, nos basamos en gran medida en el conocimiento de los tecnócratas y nuestro objetivo es conseguir las mejores soluciones, pero la participación en un nivel más bajo ha sido, en el mejor de los casos, sólo una descripción detallada de la naturaleza del problema al que se enfrenta la persona afectada y, por lo tanto, nos corresponde a nosotros investigar la opción más viable. Esta situación sólo podrá ser modificada si se les proporciona a los habitantes de las ciudades desfavorecidas toda la información correcta, si conocen las oportunidades y si tienen los conocimientos necesarios para que sean capaces de explotar sus recursos en un ambiente libre del abuso del poder financiero y político, de la intimidación y de la malinterpretación de la ley burocrática.

A partir de los resultados de la investigación se puede concluir que los ideales del *desarrollo a escala humana* no son realizables a no ser que se cuente con sistemas de propiedad o tenencia de la tierra adecuados. Es decir, sistemas que no dejen vacíos legales que los ciudadanos ricos y poderosos pueden aprovechar privando de sus derechos a los pobres. El enfoque de desarrollo a escala humana puede ofrecer más oportunidades de proteger los derechos de los pobres si se adopta en los procesos de negociación para aplicar normas de reparto. En cualquier caso, sería necesario continuar la investigación para determinar dónde y cómo las normas de reparto que se están continuamente desarrollando pueden ayudar a los habitantes más pobres y vulnerables de la ciudad.

Este enfoque de abajo hacia arriba que pretende resolver las disputas está en proceso de evolución constante, poniendo de relieve las necesidades humanas fundamentales de subsistencia, protección, creación y libertad. Estas normas de reparto están abiertas a ser mejoradas, de manera que puedan ser aplicadas en contextos similares en otros países.

Se da la bienvenida a los comentarios y sugerencias a través de la página web del lugar de trabajo de micro-justicia y a través del *Instituto de Investigación y Desarrollo en África* en la página web <http://www.irdaffrica.org>.

## Bibliografía

ARIMAH, BEN C.

1992 «An empirical analysis of the demand for housing attributes in a Third World city»  
*Land Economics*, vol. 4, num. 68, noviembre.

BATUNGI, NASANI

2008 *Land reform in Uganda: Towards a harmonized tenure system*.  
Kampala, Uganda: Fountain Publishers.

DEININGER, KLAUS & ALI, DANIEL A.

2007 *Do overlapping land rights reduce agricultural investment?: Evidence from Uganda*.  
Washington DC, EEUU: World Bank.

KIGULA, JOHN

1993 *Land disputes in Uganda: An overview of the types of land disputes and the dispute settlement Fora.*

Kampala, Uganda: *Makerere Social Research Institute*; Wisconsin, EEUU: *Land Tenure Center.*

KRESSEL, KENNETH

2007 «The strategic style in mediation»

*Conflict resolution quarterly*, vol. 24, num. 3, primavera.

LEHAVI, AMNON

2008 «The Universal law of land»

*Social Science Research Network*, disponible versión digital en <http://ssrn.com/abstract=1260366>.

LUND, CHRISTOPHER

2002 “Negotiating property institutions: on the symbiosis of property and authority in Africa”

en KRISTINE JUUL y CHRISTOPHER LUND (eds.), *Negotiating property in Africa*, Portsmouth, Reino Unido: Heinemann, pp. 11–43.

MAX-NEEF, MANFRED A.; ELIZALDE, ANTONIO Y HOPENHAYN, MARTIN

1991 *Human scale development: conception, application and further reflections.*

Nueva York, EEUU: Apex.

MOFFIT, MICHAEL L. & BORDONE, ROBERT C. (EDS.)

2005 *The handbook of dispute resolution.*

San Francisco, EEUU: Jossey- Bass.

MOORE, CHRISTOPHER W.

2005 *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict.*

San Francisco, EEUU: Jossey-Bass.

NKURUNZINZA, EMMANUEL

2007 «Informal mechanisms for accessing and securing urban land rights: the case of Kampala, Uganda»

*Environment and Urbanization*, vol. 19, num. 2, octubre, pp. 509–526.

UBOS

2002 *Uganda population and housing census: Provisional results.*

Kampala, Uganda: *Uganda Bureau of Statistics.*

UN-HABITAT

2007 *Situation of informal settlements in Kampala.*

Nairobi, Kenia: *United Nations Human Settlements Programme.*

VERDONSCHOT, JIN HO

2009 «Delivering objective criteria: Sources of law and the relative value of neutral information for dispute resolution»

*TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, num. 001/2009.