

La tierra en la República Dominicana, sus formas tradicionales y los esfuerzos de modernización. Un estudio de caso: la provincia de Samaná y el desarrollo turístico sustentable

Mercedes Muro de Nadal

Introducción

Hablar de la precariedad de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe implica hacerlo de una región considerada entre las más desiguales del mundo.¹ Las enormes dificultades que experimentan los habitantes pobres de toda la región para acceder al suelo, tanto urbano como rural, y los supuestos resultados de los esfuerzos gubernamentales por regularizar estas situaciones, forman parte de los objetivos de este trabajo al plantearse el análisis del caso específico de la República Dominicana.

La República Dominicana no escapa a las características antes mencionadas, registrándose problemas de larga data, algunos de los cuales como el acceso a la tierra rural, la legislación del año 2005 y 2007 intenta resolver. Sobre todo los efectos negativos en el concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que planteaba la situación tradicional y, la consecuente gravitación negativa en la vida de sus habitantes y en el mercado de tierras. En cuanto a las tierras urbanas existe un proyecto de ley sobre Tenencia de Suelo Urbano, formulada como ley complementaria de la Ley de Registro Inmobiliario de 2005. Algunos de los problemas recurrentes en este campo pueden resumirse en:

- Niveles de inseguridad altos en la tenencia de tierras.
- La diversidad y superposición de organismos que intervienen en el registro de tierras, dotándolo de falta de coherencia en muchos casos.
- Falta de títulos de propiedad y alto costo de obtención de los mismos.

1 OEA, Serie de Políticas, Número 10, abril 2006, p 2

- Los derechos no registrados limitan ostensiblemente e impiden el desarrollo de un mercado de tierras rurales y la obtención de crédito.
- Falta de seguridad para los derechos de propiedad de las mujeres.
- Falta de información y/o desorden en los datos sobre registros de propiedad.
- Incumplimiento de normas.
- La mayor concentración de tierras no registradas pertenecen al sector minifundista.

Cómo se distribuyen las tierras

La distribución de la *tierra agropecuaria* en la República Dominicana muestra, en la actualidad, dos situaciones: un patrón de concentración de la propiedad en general no explotada agrariamente y un amplio predominio de fincas de relativamente poca extensión. Según los resultados del Registro Nacional de Productores Agropecuarios de 1998, en la República Dominicana había en ese año 244 mil productores, con una superficie total equivalente a 31 millones de tareas.² El 96% de los productores tienen fincas con una superficie inferior a 14 hectáreas, y poseen el 48% de toda la superficie en uso agropecuario. En el otro extremo, el 4% de los productores poseen el 52% de la superficie.

Por otra parte, existe una fuerte incidencia de situaciones precarias en cuanto a definición y clarificación de derechos de propiedad. Hay que distinguir entre el sector privado y el sector de Reforma Agraria.³ El 79.2% de las tierras y el 87.7% de los productores corresponden al sector privado, y el 20.8% de las tierras y el 12.3% de los productores al sector de la Reforma Agraria. Sin embargo, sólo el 43% de las tierras, las que pertenecen al 26% de los productores, poseen títulos de propiedad; un gran porcentaje de tierras carecen de ellos y la mayor parte de las tierras de la Reforma Agraria exhiben apenas títulos provisionales, o los productores aparecen como simples poseedores.

Este régimen de tenencia explica el escaso desarrollo del mercado de tierras y no favorece los procesos de reconversión de la estructura

2 La tarea es una medida de superficie utilizada en la República Dominicana que equivale a 628,86 m². A su vez una hectárea equivale a 15,9 tareas.

3 Se identifica con el término genérico de Reforma Agraria al proceso iniciado en 1962 por la Ley N°5879.

productiva, ante eventuales cambios en la rentabilidad de las actividades productivas. Además, tales circunstancias en cuanto al régimen de propiedad, hacen que aumente la presión de la demanda que ejercen los productores sobre el Estado por servicios de apoyo a la producción, que podrían canalizarse a través del desarrollo de mercados privados, pero que terminan rivalizando con otras aplicaciones, con mayor contenido social, de los fondos de apoyo al desarrollo agropecuario y rural. Es notable el escaso desarrollo del arrendamiento y de las diversas formas de aparcería, o agricultura. El arrendamiento y la aparcería están presentes en apenas el 3.3% de la superficie agropecuaria.

Un estudio de caso: la provincia de Samaná

La provincia Samaná se encuentra en el noreste del país. Su nombre deriva del nombre indígena de la región. Fue visitada por Cristóbal Colón en el año 1493, donde llegó el 12 de enero, en el trayecto de su regreso a España. En 1756, los españoles fundaron la ciudad de Santa Bárbara de Samaná, capital de la Provincia. A raíz de la rebelión de negros de la parte oeste de la isla, los franceses de la colonia huyeron de allí y algunos se establecieron en Samaná, donde fomentaron haciendas de caña de azúcar, café, cacao y coco. Luego de la firma del Tratado de Basilea, en 1795, en el cual se reconocía la soberanía francesa sobre la parte oeste de la isla de La Española, se establecieron algunos colonos franceses con sus esclavos en Samaná. Esta ocupación duró hasta el 1809 y durante este tiempo surgió una subcultura francesa-afrohaitiana, caracterizada por el habla del patois. En 1805 el General napoleónico Ferrand hizo confeccionar un plano para erigir a Samaná como capital de la colonia francesa, con el nombre de Ciudad Napoleón o Villa Puerto Napoleón. Entre 1824 y 1825, hemos visto cómo la península recibió una emigración de 300 familias de esclavos libertos que provenían de Estados Unidos.

Los inicios del siglo XX fueron de tranquilidad en la península, y sus habitantes se dedicaron al cultivo y comercialización del coco y a la pesca artesanal y, en la segunda mitad del siglo, se dio inicio al desarrollo turístico de la zona, con la construcción de hoteles y desarrollo de facilidades. Durante la dictadura de Trujillo, en un afán por centralizar en la ciudad de Santo Domingo todos los elementos de la producción nacional, eliminó el ferrocarril que llegaba a la cercana ciudad de Sánchez, situación que tuvo fuertes repercusiones negativas para el desarrollo económico de la región.

En esta provincia se observa una creciente concentración poblacional en el medio urbano, tanto de la ciudad de Samaná como de la zona turística de las Terrenas. El 69.23% de la población es rural y el 30.77% urbana. Su población masculina para el 2002 era de 47,581 y la femenina de 44,521 personas, para un índice de masculinidad de 106.87%. El número de nacimientos registrados en el 1999 fue de 2,093 mientras que el número de defunciones para el mismo año fue de 364⁴.

La producción de la región se fundamenta esencialmente en la agropecuaria y la explotación turística. Otras fuentes de trabajo importantes son la pesca, la minería, las actividades comerciales, y los empleos públicos y privados. Gran parte de la población subsiste gracias a las remesas enviadas por los familiares desde el extranjero, y otros a actividades informales.

Los cultivos predominantes son café, cacao, coco, caucho y cultivos menores y temporeros como la yautía, ñame y yuca. Existen siembras de naranjas y palma africana. Predomina el latifundio siendo en el 1996 el 90% de la superficie formado por fincas grandes. La principal fuente de ingresos agrícolas son el cultivo del coco y el cacao.

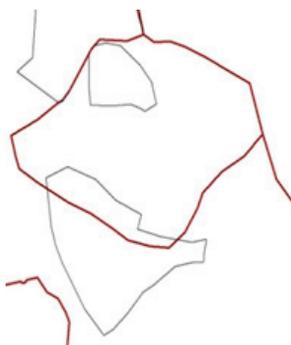
A causa de la precariedad de la tenencia de la tierra, tanto urbana como rural, existen actualmente varios esfuerzos técnicos, económicos y legales para que esta situación mejore a mediano plazo. Esta problemática nació principalmente por las metodologías de medición erróneas utilizadas antes del año 2007, ya que se basaban en elementos físicos para su mensura (hitos monumentados), los que tienen una serie de problemas para su registro, manutención e identificación. Actualmente, esto ha sido corregido mediante la Ley 108-05⁵, donde se utiliza una georeferencia-

4 Presidencia de la República (2002). Santo Domingo, Consejo Nacional de Asuntos Urbanos. Consejos Urbanos (CONAU), p. 28.

5 *Ley 108-05 de Registro Inmobiliario y su modificatoria Ley 1542-07*. Con esta ley del año 2005, modificada en 2007, se dio inicio a la solución de un viejo problema, como era la modernización del sistema de registro inmobiliario, marcando la singular importancia que las inversiones inmobiliarias revestían en el país. La misma pone especial énfasis en la descentralización del sistema para la agilización de los trámites de titulación de tierras, aplicando a todo el esquema el soporte de nuevas tecnologías. Fija como principio que "Todo derecho registrado de conformidad con la presente Ley es imprescriptible y goza de la protección y garantía absoluta del Estado." El primer artículo establece que tiene por objeto regular el saneamiento y el registro de todos los derechos reales inmobiliarios, así como las cargas y gravámenes susceptibles de registro, en relación con los inmuebles que conforman el territorio de la República Dominicana, y garantizar la legalidad de su mutación o afectación con la intervención del Estado, a través de los órganos competentes de la Jurisdicción Inmobiliaria." La Ley establece la prohibición de transferir derechos de propiedad sobre terrenos no deslindados (planos aprobados por el Estado) en las ventas y transacciones, cosa que no se hacía

ción más sólida y tecnológica, basada en coordenadas absolutas y tecnología satelital.

La herencia de mediciones y titulaciones con el sistema antiguo, ha generado una serie de problemas de superposición de propiedades legalmente constituidas, volumen que según apreciaciones de actores técnicos pudiera llegar al 50% de los casos. Actualmente, lo que se recomienda a los propietarios de títulos antiguos, es un reajuste de sus coordenadas con la tecnología actual, de manera de ir disminuyendo los conflictos futuros. A continuación mostramos un ejemplo de superposición de mediciones anteriores al 2007 (con borde oscuro) con mediciones actuales (con borde claro), en el sector del Valle provincia de Samaná:



Fuente: elaboración propia en base a SIG Demaría S.R.L.

Mediante el análisis de la información facilitada por la empresa Demaría S.R.L, que trabaja en el lugar, pudimos confirmar las dimensiones de la problemática de saneamiento en las zonas rurales de Samaná, volumen que se expresa en la gran cantidad de solicitudes de saneamiento, los que, en promedio, alcanzan el 70% de la superficie rural de los parajes que están involucrados en el proceso de titulación.

en el pasado debido a que este procedimiento tardaba años en concluir. Actualmente se individualiza la propiedad respecto a otros inmuebles que la rodean, asignándole una designación catastral propia y un Certificado de Título único. Además, modifica por completo el procedimiento técnico para la realización de los deslindes. Los agrimensores autorizados deben utilizar un Sistema de Posición Global o G.P.S., para la determinación y ubicación exacta del inmueble. Incluye obligatoriamente una etapa judicial ante el Tribunal competente, para solucionar las situaciones contradictorias en relación a los demás co-propietarios dentro de la Parcela y terceros interesados. En la legislación anterior esto no ocurría dando pie a muchos fraudes.

Propiedad fiscal

En cuanto a la propiedad fiscal existente en el área de estudio, podemos indicar que ésta se encuentra circunscrita principalmente a lotes de grandes dimensiones en el borde periférico de la ciudad de Samaná y Sánchez, además de existir un 30% de la superficie provincial destinada a Áreas Protegidas,⁶ destacándose las reservas de Cabo Cabrón, Cabo Samaná, Salto El Limón, manglar Bajos de Yuma y Parque Los Haitises.



La actividad económica de Samaná: agricultura versus turismo

La Provincia de Samaná posee una población de 91.875 habitantes, con un 70% de ella esta localizada en zonas rurales. La precaria situación socioeconómica existente en la población, una de las más pronunciadas del país, es un factor importante en el momento de analizar sus decisiones y perspectivas futuras en relación a la tenencia de la tierra.

En cuanto al tipo de actividades que desempeña la población según rama de actividad económica, podemos indicar que más del 30% está dedicada al comercio y servicios hoteleros, seguidos de un 25% en actividades de administración pública. Solo el 5% de la población provincial se dedica a actividades de agricultura, pesca y silvicultura.

⁶ Se trata de áreas así designadas en virtud de leyes cuya vigilancia de cumplimiento está a cargo de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para preservar tanto la flora como la fauna.

En la República Dominicana el turismo es la fuente más importante de generación de empleos, y por tanto, es el sector más dinámico en la economía del país. La provincia de Samaná pertenece al Quinto Polo Turístico y ha sido incluida en los planes de desarrollo de la ley emitida en julio del 2001, la cual establece “una política de fomento e incentivo para que las regiones de escaso desarrollo económico y con potencial turístico, se conviertan en vigorosos polos o regiones turísticas”.

La potencialidad de desarrollo turístico de Samaná está relacionada directamente a sus recursos naturales. Posee una amplia variedad de atractivos: costas, playas y montañas, cuevas con arte rupestre, lagunas, zonas protegidas con flora y fauna muy variada. Es sin duda uno de los destinos turísticos más interesantes del país. Además, la zona se destaca por la observación de las ballenas jorobadas, que vienen a esas aguas a reproducirse en los meses de enero y marzo de cada año.

El aislamiento geográfico de la provincia la ha mantenido en aceptables condiciones de conservación hasta nuestros días y la convierte en un lugar especial donde el futuro esté cimentado en estrategias condicionadas a un desarrollo sostenible. Sus riquezas naturales en el ámbito de flora y fauna; algunas áreas protegidas como es el Parque Nacional Los Haitises; distintos ecosistemas contenidos en estas áreas como la Reserva Biológica de los Humedales del bajo Yuna; la Vía Panorámica, entre otros; así como el recurso arqueológico de pictografías y petroglifos, importantes vestigios de los primeros pobladores de la isla, localizados en cuevas de esta provincia. Científicos nacionales y extranjeros son atraídos a esta zona, interesados en la clasificación de nuevas especies.

Las razones del desarrollo turístico por sobre la explotación agropecuaria las hemos sintetizado en:

1. La existencia de una *apuesta política y económica para el desarrollo turístico* del Estado en la Provincia, expresada por la mayor accesibilidad lograda por la concesión vial y por la focalización de planes de desarrollo que ponen a Samaná como el segundo destino turístico más importante, después de Punta Cana.
2. La existencia de una *demanda importante de tierras para desarrollo turístico*, expresada en la voluntad del Estado por mejorar y agilizar el trámite de saneamiento de tierras, para que ello se constituya en un flujo constante hacia un mercado de tierras dinámico y en desarrollo.
3. La existencia de una *población residente, dueña y reclamante de sus derechos a la tierra*, con una carencia muy importante de insumos mínimos para poder desarrollarse y progresar.

4. Una *sub-utilización histórica de la zona rural como recurso de progreso y riqueza*, lo que alienta el desarraigo del campo por parte de sus propietarios.
5. Un *alto porcentaje de la población ligado a la actividad turística*, en crecimiento en los últimos ocho años, lo que garantiza una masa de mano de obra especializada importante.
6. Un *recurso natural y cultural enorme*, diverso y latente.

Por último cabe destacar el interés que ha puesto el estado Dominicano, en los últimos años, en el desarrollo de Samaná, el cual se concretó con una concesión vial de alto estándar, entre Samaná y Santo Domingo, disminuyendo el tiempo de traslado de 6,5 horas a 2,5 horas, lo que optimiza el recorrido en forma sustancial.

Algunas consideraciones y reflexiones

Del análisis de los datos recogidos en relación al acceso a la propiedad de la tierra y su evolución actual, podemos sacar algunas conclusiones preliminares:

1.- El país posee todavía una precaria condición de propiedad de la tierra

Regimen de tenencia	Cantidad de fincas	%
Otro	35	0,03
Ocupada por el Estado	97	0,07
Título definitivo	126	0,09
Poseionario	531	0,40
Carta Constancia	726	0,54
Sucesión	902	0,67
Título provisional	1.742	1,30
Arrendada	2.655	1,98
Aparcería	11.428	8,53
Cedida o prestada	14.742	11,00
Propia con título	18.140	13,54
Sin servicio	37.889	28,28
Propia sin título	44.962	33,56
Totales	133.975	100

Fuente: Proyecto Padrón de agricultores PATCA 2008. Secretaría de Agricultura

2.- La Provincia de Samaná posee una mayor intensidad de gestión de regularización de terrenos que el resto de las áreas turísticas relevantes del país, con un 23% de su superficie en esta condición:

Provincia	Total de superficie aprox.	Superficie en trámite	%	N° parcelas
Samaná	650.000.000 m ²	153.500.000 m ²	23	4969
Altagracia	3.000.000.000 m ²	500.000.000 m ²	16	14076
Puerto Plata	1.800.000.000 m ²	85.000.000 m ²	5	4566
Azuza	2.700.000.000 m ²	72.500.000 m ²	3	1215

Fuente: elaboración propia en base a información de Mensuras Catastrales.

3.- La regularización que se esta desarrollando en la provincia de Samaná, se caracteriza por considerar fincas de gran tamaño, lo que le da un potencial mayor a la gestión inmobiliaria turística.

Rango superficie	N° fincas	Superficie m2	% superficie
Menores a 600 m ²	645	175.000	0,11
600 – 6000 m ²	1737	3.500.000	2,3
6000-60.000 m ²	1780	36.500.000	23,7
Más de 60.000 m ²	807	113.000.000	73,89

Fuente: elaboración propia en base a información de Mensuras Catastrales.

Las consideraciones de los tres puntos anteriores nos llevan a analizar la sustentabilidad a largo plazo de los proyectos de regularización de títulos y del incremento de la inversión en turismo en la provincia de Samaná.

Considerando que el 60% de la población de la provincia es de estratos bajos y que la actividad turística se encuentra en alza (110.000 pasajeros de cruceros en el primer semestre de 2008 y en incremento constante) y, que la regularización de títulos de grandes terrenos adopta la forma de plataforma de la actividad turística a mediano plazo, es inevitable pensar que se incrementará la presión sobre este territorio.

El Estado ha invertido principalmente en facilitar los accesos, se están llevando a cabo los trabajos de saneamiento de las grandes extensiones, pero queda todavía pendiente un ordenamiento territorial que

asegure el equilibrio del lugar. Un plan de ordenamiento a nivel provincial, con análisis de capacidad de carga, impacto ambiental y vial, son necesarios en esta etapa.

Entonces, como las condiciones existentes en Samaná favorecen en un 100% el desarrollo turístico por sobre el agropecuario y, por tanto, el traspaso inminente de la propiedad, principalmente rural, a actores externos al lugar, resulta indispensable que este desarrollo se realice en el marco de un plan regulado a mediano y largo plazo, para que sus efectos negativos sobre la población local sean minimizados y asegurada la sustentabilidad del modelo de desarrollo.

Bibliografía

- Bastidas Castañeda, América (2003). *Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana 1990-2000*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Sto. Domingo
- Beauregard, Luis Efraín Baldrich Beauregard (2006). "El Imperio de Napoleón Bonaparte en Samaná", Santa Bárbara de Samaná, Ponencia presentada en el X Seminario de Historia Local, Samaná en la historia dominicana, Santa Bárbara de Samaná. <http://clio.academiahistoria.org.do/trabajos/clio173/tema4-lebb.pdf>
- Biaggi, Lama, Juan Alfredo (2002). *15 Años Jurisprudencias Dominicana de Tierras, 1988-2002*, RD, Santo Domingo, Ed. Jurídico Trajano Potentini
- Bonilla Atilés, J.A. (1974). *Legislación de Tierras Dominicana. El Sistema Torrens*, Santo Domingo, Editorial Librería Dominicana
- Ciprian, Rafael (2003). *Tratado de Derecho Inmobiliario (Base legales, Jurisprudencia, Doctrina y Procedimiento)*, Santo Domingo, Ed. Centenario S.A.
- Clichevsky, Nora (2009). *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*, en Dossier Central, Universidad Nacional de Colombia, Bitácora 14, Bogotá
- Concepción, Reina. "Evolución de la propiedad inmobiliaria", Santo Domingo, (inédito). Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), Santo Domingo, Publicación mensual.
- Díaz, Nelson Enrique (2006). "Reforma Agraria y Lucha de Clases en República Dominicana (1062-1978)", Santo Domingo, Tesis presentada en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. <http://historiadoresdominicanos.blogspot.com/2006/12/reforma-agraria-en-rep-dominicana.html>
- Documentos de la Organización de Estados Americanos (OEA)
- González Casanova, Pablo (Coordinador) (1998). *Historia Política de los Campesinos Latinoamericanos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ed. Siglo XXI
- Hernández González, Manuel Vicente (2006). *Expansión fundacional y crecimiento en el norte dominicano (1680-1795)*. El Cibao y la Bahía de Samaná, Santa Cruz de Tenerife, Islas Canarias, España, Ediciones Idea.
- Mac Donald, Joan (2005). *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, División Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos

- Presidencia de la República (2002). Santo Domingo, Consejo Nacional de Asuntos Urbanos – Consejos Urbanos (CONAU)
- Prestinary, Carmen H. (2006). Francia en la Isla de Santo Domingo. Documentos de la República, Santo Domingo, Impresora Somos Artes Gráficas
- República Dominicana, Ley Num. 1542 y sus Modificaciones, Santo Domingo, 11 de octubre del 1947.
- República Dominicana, Ley 108-05, Sobre Registro Inmobiliario, Santo Domingo, 23 de marzo del año 2005.
- Rodríguez Demorizi, Emilio (1973). Samaná, pasado y porvenir, Santo Domingo, Editora del Caribe
- Tejada de Walter, Angel y Peralta Bidó, Soraya (2000). “Mercados de tierras rurales en la República Dominicana”, Santiago de Chile, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo Empresarial
- Word Bank Caribbean Country Management Unit Environmentally and Socially Sustainable Development Latin American and Caribbean Region (2005), “Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América respecto del Sector Agropecuario”, Informe Final.