

SEGURIDAD DE LA TENENCIA

EN OPERACIONES DE ALOJAMIENTO HUMANITARIO



Este documento ha sido producido gracias al apoyo financiero del **Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido** (DFID por sus siglas en inglés). Los contenidos de este documento son responsabilidad del **Consejo Noruego para los Refugiados** (NRC por sus siglas en inglés) y de la **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** (IFRC por sus siglas en inglés) y bajo ninguna circunstancia puede ser interpretado como un reflejo de la posición de DFID.

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) es una organización no gubernamental, humanitaria, internacional e independiente que presta asistencia y protección y que contribuye a soluciones duraderas para refugiados y personas desplazadas internamente en todo el mundo.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) es la mayor organización humanitaria del mundo que presta asistencia sin distinción de nacionalidad, raza, credo, clase social u opinión política.

Foto: Jake Zarins, Christopher Herwig, Christian Jespen, David Ohana y Jacob Dinneen

Para más información contactar con Laura Cunial (laura.cunial@nrc.no), Jake Zarins (jake.zarins@nrc.no) y Victoria Stodart (victoria.stodart@ifrc.org).

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) elaboraron inicialmente este documento para inspirar los debates de la Mesa Redonda sobre Seguridad de la Tenencia en el Alojamiento Humanitario, Programación para los Más Vulnerables celebrada en Ginebra el 28 de Junio de 2013. El documento ha sido ligeramente modificado tras el evento para reflejar adecuadamente el uso –cada vez más común– de la entrega de dinero en efectivo en las actividades de alojamiento humanitario, proporcionar un breve resumen de las discusiones mantenidas durante la Mesa Redonda y esbozar posibles acciones futuras.



NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL



TABLA DE CONTENIDOS

	INTRODUCCIÓN	4
	SEGURIDAD DE LA TENENCIA: ANALIZANDO EL CONCEPTO	6
CUESTIÓN FUNDAMENTAL 1	PLURALISMO LEGAL Y SUPERPOSICIÓN DE LOS SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA	7
CUESTIÓN FUNDAMENTAL 2	CONTEXTOS URBANOS	10
CUESTIÓN FUNDAMENTAL 3	GRUPOS DESFAVORECIDOS, INCLUIDAS LAS MUJERES VULNERABLES	14
	CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PRÓXIMOS PASOS	17



INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha prestado cada vez más atención a las diferentes modalidades de ocupación en las que se basan los beneficiarios de la asistencia de alojamiento humanitario¹ para ocupar sus hogares (también conocidas como ‘tenencia’). La comunidad humanitaria ha hecho progresos en mejorar la orientación de las intervenciones de alojamiento de emergencia y así dar respuesta a las necesidades de las poblaciones más vulnerables afectadas por los conflictos y los desastres. Sin embargo, documentar la tenencia aparece como un requisito cada vez más común en la selección de beneficiarios (frecuentemente se requieren títulos de propiedad privada como prueba).² Y esto obstaculiza los progresos realizados para que la asistencia se preste con celeridad. Aunque se pueden entender las razones para establecer dicho requisito, este documento mantiene que las nociones restrictivas del concepto de seguridad de la tenencia a menudo no funcionan en los contextos humanitarios y pueden discriminar innecesariamente a los más vulnerables, es decir a aquellos que deberían ser el principal objetivo de la asistencia humanitaria.

¿Por qué insisten los actores humanitarios en requerir documentación del título de propiedad? Verificar que cada beneficiario tiene un derecho de propiedad documentado proporciona un grado de seguridad contra litigios posteriores, desalojos forzosos u otros problemas que puedan resultar en que el beneficiario sea desplazado del terreno donde se le prestó la asistencia. Asimismo, se reduce la posibilidad de adquirir la propiedad de otros involuntariamente. También podría garantizar que los beneficiarios a los que se pretende asistir no sean molestados después de que se les proporcione la vivienda. Semejante documentación ‘oficial’ también puede servir como un medio para rendir cuentas (dentro de las mismas organizaciones, a los donantes, al público en general u a otros). Puede ser una forma de mitigar el riesgo de que los fondos humanitarios se utilicen en soluciones que no se consideran sostenibles. Por ejemplo, cuando los propietarios de la tierra no están registrados como tales, una regularización (por la cuál los tenedores de la tierra tienen que registrar su tierra formalmente) puede convertirse en un prerequisite necesario para que una familia pueda acceder a la asistencia humanitaria.³

No obstante, en muchos contextos, documentar el título no es ni el único método -ni siquiera el más común- por el cuál un beneficiario puede demostrar seguridad en su tenencia (que le asegure protección contra el desalojo). Dependiendo de la ley, la costumbre o la práctica local, un

1 Para los efectos de este documento, cuando nos referimos al alojamiento humanitario tenemos en mente el alojamiento de emergencia o transicional. Sin embargo, en este documento se toma en cuenta que las decisiones en la fase de recuperación temprana pueden influir otras consideraciones a largo plazo, y pueden acarrear implicaciones para la reconstrucción permanente.

2 Para una explicación del término «freehold tenure», ver ONU-Habitat, Security of Tenure Best Practices, p3 en: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10784_1_594339.pdf; consultado el 21.10.2013

3 ONU Habitat, 2010, Land and Natural Disasters: Guidance of Practitioners (2010) p. 82 incluye un caso sobre la respuesta al terremoto de 2001 en Bhuj, India donde el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y otros donantes insistieron en la regularización. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2973>

título documentado puede representar solo una de las muchas posibilidades de tenencia de la tierra normalmente aceptadas. En muchos de los contextos donde se proporciona alojamiento humanitario dominan diferentes formas consuetudinarias de derechos a la tierra. En África, por ejemplo, se cree que la tenencia regulada por la ley formal solo cubre entre el 2 y el 10 por ciento de la tierra. Aunque en algunos lugares es posible registrar la tierra, el registro formal puede ser caro y lento. Por lo tanto, muchos prefieren confiar en la fuerza del sistema consuetudinario para obtener seguridad de la tenencia.⁴ Asimismo, en muchos de los estados de Myanmar más de la mitad de las familias están legalmente clasificadas como sin tierra.⁵ Bajo semejantes requisitos formales, esas familias no serían aptas para recibir asistencia de alojamiento en su lugar de origen en caso de ser desplazadas por un conflicto o un desastre. En estos, y muchos otros contextos similares, si se da demasiada importancia a los títulos de propiedad o a la propiedad privada individual, se corre el riesgo de impedir que algunos individuos tengan acceso a asistencia de alojamiento. Esto afecta particularmente a aquellos que no tienen un título registrado u otra documentación que pueda probar su relación con la tierra – incluyendo los poseedores consuetudinarios, arrendadores, mujeres y grupos socialmente vulnerables.

Los desafíos en la prestación de asistencia humanitaria de alojamiento pueden ser extremos cuando las pruebas de ocupación quedan físicamente destruidas o se pierden para siempre (Aceh 2004, Darfur 2004), los registros de propiedad quedan en ruinas (Haiti 2010) o cuando el estado de derecho no funciona (Liberia 2003; Afganistán post 2002). Pero incluso en otras situaciones menos extremas, los actores humanitarios no pueden asumir que antes del conflicto o desastre los registros de tierra funcionasen adecuadamente y proporcionasen una cobertura amplia. En muchos países los sistemas formales de registro y gobernabilidad de la tierra no existen o son ineficaces. Para amplios segmentos de la población mundial, la seguridad que otorgan los derechos a usar y ocupar la tierra no se basa en la legislación formal sobre el título de propiedad sino en otras fuentes. Esta situación es quizá más común para los grupos más vulnerables.⁶ ONU-Habitat estima que en la mayoría de los países en desarrollo solo el 10 por ciento de las parcelas de tierra están documentadas.⁷

Este documento explora tres desafíos clave para la prestación de la asistencia humanitaria de alojamiento: pluralismo legal y derechos consuetudinarios; contextos urbanos; y grupos desfavorecidos. El documento concluye con preguntas a discutir en el futuro con el objetivo de progresar hacia una propuesta de definición operativa de la seguridad de la tenencia adaptada a las tareas emprendidas por la comunidad humanitaria.

4 Deininger, K., 2003, Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead, Banco Mundial. http://www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts2_deininger_eng.pdf

5 En este contexto, nos referimos a las familias que no tienen tierra como 'sin tierra'. Ver: Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) 2007, Displacement and Dispossession: Forced Migration and Land Rights-Burma, COHRE Country Report, November 2007, page 51

6 IFRC, 2011, Franquear las barreras normativas para el suministro de alojamiento provisional y de emergencia, de manera rápida y equitativa, tras las catástrofes naturales, Informe de referencia para la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, http://www.rcrcconference.org/docs_upl/en/IC31_5_5_3_barriers_shelter_20Oct_EN.pdf

7 Agustinus, C. and Benschop, M. (n.d.) ONU-Habitat, Security of Tenure Best Practices, p.3.

SEGURIDAD DE LA TENENCIA: ANALIZANDO EL CONCEPTO

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, quien ha dedicado el resto de su mandato al tema de la seguridad de la tenencia, ha definido este concepto de la siguiente forma:

“Se entiende por seguridad de la tenencia ... la tenencia de tierra y/o una vivienda que permite disponer de un lugar seguro y vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad.”⁸

Esta definición se basa en el Comentario General N.4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

“La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.”⁹

El Consejo de Derechos Humanos en una resolución adoptada en su 19° período de sesiones de marzo de 2012 urge a los estados a que en escenarios posteriores al desastre:

“...velen por que todas las

personas afectadas, independientemente del status de su tenencia previa al desastre y sin discriminación alguna, tengan igualdad de acceso a una vivienda...”¹⁰

Es importante señalar que la responsabilidad de otorgar protección contra los desalojos forzosos y asegurar la igualdad de condiciones en el acceso a la vivienda recae sobre los Estados. Esto distingue a las organizaciones humanitarias, que actúan en respuesta a una crisis, de los gobiernos de los países donde operan. Estas definiciones ideales recogidas en los instrumentos de derechos humanos son de difícil aplicación en escenarios operativos por actores humanitarios que no están en posición de proteger, respetar o realizar el derecho a una vivienda adecuada. Por lo tanto, el desafío recae en la capacidad de entender y evaluar los regímenes de tenencia para facilitar la ejecución de intervenciones de alojamiento. ¿Qué constituye una “tenencia segura” cuando los registros no existen o quedan fuera del alcance de amplios segmentos de la población? ¿Cuándo son los derechos de tenencia “suficientemente seguros” para que se pueda basar en ellos la asistencia de alojamiento humanitario?

Por este motivo se convocó la Mesa Redonda en Ginebra el 28 de Junio de 2013. La Mesa Redonda

congregó a profesionales en el área del alojamiento humanitario, donantes y la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada.¹¹ La reunión fue el primer paso hacia una definición operativa de la seguridad de la tenencia – una que reconozca la multiplicidad de posibles tenencias legítimas y sirva como base para una prestación de alojamiento humanitario equitativa. Semejante definición operativa necesariamente iría más allá del énfasis actual en el título de propiedad para incluir a los tenedores de derechos consuetudinarios, los habitantes de núcleos urbanos, las mujeres y otras personas sin títulos formalmente documentados.

La complejidad del concepto de seguridad de la tenencia y la enorme diversidad de sus formas, tanto dentro de un país como entre diferentes países, puede estar contribuyendo a que el título registrado esté emergiendo *de facto* como la forma preferida de tenencia en escenarios humanitarios. Varias organizaciones están dedicando considerables recursos a establecer conocimiento y claridad en este tema.¹² Aún así, a pesar de estas contribuciones, no existe un marco claro para evaluar y tomar en consideración adecuadamente la seguridad de la tenencia en la ejecución de programas de alojamiento humanitario.

8 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 24 Diciembre 2012, A/HRC/22/46, para. 23.

9 Comité de Derechos, Económicos Sociales y Culturales, 1991, Comentario General Número 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, para. 8. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

10 Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de las situaciones de desastre, 22 de marzo de 2012, A/HRC/19/4, para. 4(a).

11 Para un resumen del encuentro, ver <http://www.nrc.no/?did=9678864> y <https://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/international/land-rights-and-secure-tenure-fundamental-to-humanitarian-shelter-operations-62681>

12 Por ejemplo, el Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP por sus siglas en inglés) en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Banco Mundial y USAID ofrecen regularmente formación sobre “Tierra, Propiedad y Conflicto”. NRC y el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés) han desarrollado un curso de formación en varios idiomas sobre Vivienda, Tierra y Propiedad (VTP). <http://www.nrc.no/?did=9642898>. El continuum de los derechos a la tierra desarrollado por la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN por sus siglas en inglés) es una conocida herramienta sobre seguridad en la tenencia y la herramienta de ONU-Habitat Guidance for Practitioners on Land and Natural Disasters (<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2973>) provee ejemplos de cómo responder a la inseguridad en la tenencia a través de la documentación.

CUESTIÓN FUNDAMENTAL 1:

PLURALISMO LEGAL Y SUPERPOSICIÓN DE LOS SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA



La seguridad de la tenencia varía en gran medida según el contexto y también las políticas del Estado afectado. Muchos países se caracterizan por el pluralismo legal – la coexistencia de leyes y autoridades paralelas que guían e inspiran la administración de justicia en temas similares. A menudo estas son:

- ▶ leyes formales – actos, normas o regulaciones aprobadas y promulgadas por un gobierno
- ▶ leyes consuetudinarias- costumbres, reglas o prácticas que regulan el comportamiento social, que se han desarrollado al cabo del tiempo en una comunidad específica y que se consideran obligatorias
- ▶ sistemas legales confesionales, con la *shari'a*.¹³

En muchos países como, por ejemplo, Uganda o Mozambique, los sistemas consuetudinarios han sido incorporados a la ley, las regulaciones y la jurisprudencia estatal y son regulados por estas. Sin embargo, en países donde los derechos consuetudinarios no están reconocidos por el Estado, la ley consuetudinaria solo es ley en tanto que la población que se rige por ella, voluntariamente o no, considera que tiene status legal. En Liberia por ejemplo, los miembros de las comunidades rurales no cuentan con una base legal formal para asegurar su tenencia. Sin embargo, sus derechos a la tierra son considerablemente seguros *de facto* porque son reconocidos por los propios miembros de la comunidad.¹⁴

Formalmente reconocidos o no, los derechos consuetudinarios a la tierra, pueden tener –y a menudo tienen– más legitimidad a ojos de la comunidad local que los derechos estatutarios. En estas situaciones, la seguridad de la tenencia basada en derechos informales o consuetudinarios puede ser como mínimo tan ‘segura’ como los derechos registrados formalmente cuando se tiene en cuenta el riesgo relativo de desalojo u otros amenazas similares. Además, cuando los derechos consuetudinarios se ponen en práctica, la posesión de la tierra se basa generalmente en una serie de derechos comunales, individuales, familiares, del clan o de la comunidad al completo que se superponen unos a otros. En otras situaciones, la propiedad de la tierra puede no haber sido otorgada en absoluto, y en cambio se considera reservada para las generaciones venideras y para responder a cambios eventuales en las necesidades de la comunidad.

En Afganistán, a menudo se considera que la tenencia consuetudinaria de la tierra es la más fiable dada la prolongada historia del conflicto, el desplazamiento y las amplias diferencias ideológicas y tendencias étnicas de los varios gobiernos que han influenciado las modificaciones en la legislación que regula la asignación y la propiedad de la tierra. Con tantos sistemas enfrentados gobernando los derechos a la tierra durante tantos años, los sistemas consuetudinarios todavía aparecen como los más seguros porque se apoyan en principios de la *shari'a* usados frecuentemente en

13 Harper, E., 2011, Customary Justice: from Programme Design to Impact Evaluation, International Development Law Organization. http://www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/customary_justice_idlo.pdf

14 Alden Wily, Liz. 2007, So Who Owns The Forest? – an investigation into forest ownership and customary land rights in Liberia, Sustainable Development Institute, Monrovia. http://www.fern.org/sites/fern.org/files/media/documents/document_4078_4079.pdf. Para más información sobre seguridad en la tenencia de iure, de facto y percibida, ver el documento de Jean-Louis van Gelder “What tenure security? The case for a tripartite view”.

la resolución de conflictos.¹⁵ En estas situaciones, depender de nociones formales de seguridad de la tenencia puede distorsionar, más que clarificar, el régimen de derechos a la tierra.

Describir y enumerar derechos consuetudinarios a la tierra en contextos de post-conflicto o desastre también conlleva retos. El acceso y el control sobre la tierra es frecuentemente rebatido y las reclamaciones consuetudinarias a menudo se construyen sobre las diferencias y desigualdades sociales (en particular entre pastoralistas; migrantes y grupos indígenas; hombres y mujeres dentro de las familias y ancianos y jóvenes).

Sin embargo, en muchos casos la participación de los miembros de las comunidades rurales ha resultado positiva para entender los derechos consuetudinarios existentes y alcanzar un consenso estable sobre los mismos.¹⁶ La participación comunitaria con presencia de todas las partes pertinentes, en particular propietarios y usuarios, puede ser un método efectivo para hacer un inventario de las modalidades de tenencia de la tierra e identificar a los beneficiarios de asistencia de alojamiento. Por ejemplo, el programa de asistencia de alojamiento de NRC en la República Democrática del Congo en cooperación con el programa de Información, Asesoramiento y Asistencia Legal (ICLA por sus siglas en inglés) ha suministrado materiales de construcción a individuos retornados que han alcanzado acuerdos negociados a través de procedimientos colaborativos de resolución de conflictos.

En Puntland (Somalia), Visión Mundial aseguró terrenos para un proyecto de construcción de viviendas gracias a un proceso basado en la ley consuetudinaria y el consenso, que implicó un extenso compromiso por parte del consejo de ancianos, expertos en *shari'a*, gobiernos municipales, la comunidad de acogida y los beneficiarios. A cada beneficiario se le adjudicó eventualmente una parcela de 100 m² de tierra en el solar. Gracias a un sólido trabajo de sensibilización y a una extensa consulta, se adjudicó a cada beneficiario la propiedad privada individual sobre cada parcela. La vivienda construida en cada parcela se adjudicó a los beneficiarios de manera conjunta para el marido y la esposa.¹⁷ Durante la respuesta a las inundaciones de 2010 en Pakistán, IFRC y la Sociedad Pakistání de la Media Luna Roja emprendieron un programa de tenencia en Sindh, la provincia más afectada. Alrededor de un millón y medio de personas quedaron sin vivienda, la mayoría granjeros arrendatarios sin ningún tipo de derechos de propiedad sobre la tierra ni documentación alguna. Para superar el problema y apoyar a estas personas con alojamiento, se firmaron acuerdos entre los granjeros beneficiarios (*haris*) y los terratenientes (*zaminders*). En los acuerdos se estipuló que durante un mínimo de cinco años el terrateniente aceptaba no desahuciar al beneficiario.¹⁸

15 Alden Wily, L., 2004, L. Putting Rural Land Registration in Perspective: The Afghanistan Case. <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/7917/1/Putting%20Rural%20Land%20Registration%20in%20Perspective%20The%20Afghanistan%20Case%202004.pdf?1>

16 Durante los años 90 y 2000, los enfoques más innovadores incluyen inventarios de la tierra comunal, inventarios participativos de tierras, registros de tierras descentralizados, el uso de certificados y la gestión comunitaria de la tierra.

17 Visión Mundial; No Fixed Address: Housing, Land and Property Issues in a Stateless Somalia, i-Rec Conference 2013. <http://www.i-recconference2013.ch/Home.aspx>.

18 IFRC, 2012, A new lease of life for the landless, video. <http://www.youtube.com/watch?v=hDh2Jl5cUjM>

CUESTIÓN FUNDAMENTAL 2: CONTEXTOS URBANOS



Los regímenes de propiedad superpuestos, habituales en la tenencia consuetudinaria de la tierra, son también corrientes en los contextos urbanos. En ningún otro lugar es más manifiesta la diversidad de formas de tenencia que en las ciudades.

Las zonas urbanas y peri-urbanas se caracterizan frecuentemente por un porcentaje relativamente alto de inquilinos (documentados e indocumentados) en edificios de ocupación múltiple o en asentamientos informales.¹⁹ En algunas áreas, los asentamientos informales superan a los desarrollos urbanísticos legalmente planificados y aumentan más rápidamente que estos.²⁰ Por ejemplo, se supone que en Nairobi hay 2,65 millones de personas (sobre una población total de 4 millones) que vive en asentamientos informales²¹ con una densidad de población que alcanza las 1000 personas por hectárea. La mayoría de los habitantes de estos asentamientos (el 92 %) son inquilinos que pagan un alquiler sin ninguna seguridad de la tenencia, ni legal, ni *de facto*, ni percibida.²² Pruebas no empíricas sugieren que entre el 30 y el 50 % de los residentes urbanos en el mundo en desarrollo carecen de cualquier tipo de documento legal que demuestre que tienen seguridad de la tenencia.²³ Esto ocurre incluso entre los individuos que poseen un título legal formal. En 2005, un informe de la Oficina Central de Estadística de Indonesia ilustró esta realidad. El informe puso de manifiesto que, de entre aquellos que son propietarios de su hogar, solo el 32% puede mostrar una prueba legítima en forma de un certificado de la agencia nacional de tierras.²⁴

El abrumador número de habitantes indocumentados en zonas urbanas no es el único reto que se le presenta a la comunidad humanitaria; también lo es la carencia de espacio físico. El espacio tiene gran valor en cualquier zona urbana, lo que conduce a una creciente necesidad de viviendas de varias plantas ocupadas por varias personas, a cuotas en apartamentos y casas y a compartir habitaciones individuales. El resultado es que a menudo coexisten varias formas de tenencia en la misma parcela. Por ejemplo, en Kolkata, arrendatarios *thika* aplican un sistema de rotación por el cuál alquilan parcelas y luego subarriendan habitaciones a otros que a su vez subalquilan camas, siendo cada parte titular de ciertos derechos.²⁵ Cuando sistemas tan complicados, que además se solapan entre sí, existen antes de un desastre o conflicto, no sorprende que la cuestión de la tenencia de la tierra en los contextos urbanos haya supuesto un gran desafío a la comunidad humanitaria. La respuesta al terremoto de 2010 en

19 En Sao Paulo, por ejemplo, solo el 35% de la población cuenta con modalidades formales de tenencia. UN-Habitat y Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN): *Monitoring Secure Tenure in Cities* (2012), p.46.

20 USAID, 2005, *Land Tenure and Property Rights, Volume 1: Framework* p.12. http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_Framework_Tool_0.pdf

21 British Red Cross, 2013, *Learning from the City...* <http://www.ecbproject.org/news/latest-news-library/post/304-learning-from-the-city---a-scoping-study-by-the-british-red-cross>

22 USAID, *Property Rights and Resource Governance, Country Profile - Kenya*. http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_LandTenure_Kenya_Profile.pdf

23 Banco Mundial, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*

24 ONU-Habitat, 2006, *State of the World's Cities 2006/2007* p.95. <http://www.unhabitat.org/pmss/listitemdetails.aspx?publicationID=201>

25 Payne, G., 2001, *Urban Land Tenure Policy Options*, p.3. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.202.6387>



Haiti es un buen ejemplo de ello.²⁶

La presencia de individuos desplazados en asentamientos urbanos informales o en alojamientos alquilados temporalmente es una situación particular que caracteriza los contextos de post-conflicto. El Representante para las Personas Internamente Desplazadas ha señalado que en Iraq más del 75 % de los desplazados internos vive en un alojamiento alquilado o con familias de acogida, mientras que el 20% vive en asentamientos irregulares, antiguos campamentos militares, tiendas de campaña y edificios públicos. Cuando tuvo lugar la visita del Representante, cerca de medio millón de personas, supuestamente la mayoría desplazados internos, vivía en asentamientos informales en propiedades que no les pertenecían.²⁷

La distribución de dinero en efectivo como método para suministrar asistencia humanitaria es cada vez más común y a menudo ofrece ventajas en zonas urbanas donde una gama de mercados condicionados por la oferta tiene más posibilidades de funcionar eficientemente. Durante el desplazamiento hacia los contextos urbanos, o en el interior de los mismos, el suministro de alguna forma de subsidio se usa cada vez más -o al menos se considera- como una opción para ayudar a las personas afectadas por desastres a acceder a los mercados de vivienda formales e informales. Este subsidio, bien pecuniario o en especie, aparece frecuentemente ligado a terratenientes o a familias de acogida, permitiendo al desplazado ocupar un edificio o una habitación durante un período determinado. En su forma más básica, el subsidio podría ser un apoyo directo en metálico para pagar un alquiler o un modelo más complejo de suministro de efectivo, cupones o materiales de reparación y mejora para incentivar el acuerdo de acogida. En ambos supuestos, es esencial un

²⁶ El terremoto de 2010 desplazó más de 1,2 millones de personas. En Puerto Príncipe, la capital, se estima que el 70% de la población vive en arrabales. Muchos son arrendatarios indocumentados viviendo en 2m² de media. IFRC, 2011, Evaluation of the Haiti Earthquake 2010: Meeting Shelter Needs, Issues, Achievements and Constraints. <http://www.ifrc.org/docs/Evaluations/Evaluations2011/Global/HTShelterClusterReview11.pdf>

²⁷ Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Consultation background paper: Security of Tenure - Commentary and Recommendations by UN Human Rights Mechanisms (2012), p. 9.

minucioso conocimiento de los términos del acuerdo sobre la tenencia. En efecto, es tal la importancia de la seguridad de la tenencia en contextos urbanos que prestar apoyo a los beneficiarios para que se aseguren una documentación adecuada del acuerdo de tenencia -y consecuentemente una protección contra el desalojo forzoso- podría percibirse como una legítima intervención de alojamiento en sí misma.

Tales planteamientos son sin embargo relativamente nuevos para los actores humanitarios que prestan asistencia de alojamiento. Hay cada vez más indicios que demuestran que un aumento en la demanda de vivienda y una afluencia de capital externo tras una crisis puede tener un impacto en los mercados locales de alquiler. Esto a su vez puede afectar negativamente la seguridad de la tenencia de otros que ya estén viviendo de alquiler. Por lo tanto, una evaluación de los posibles impactos que las distorsiones del mercado puedan crear, junto con un entendimiento de las varias formas de tenencia que operan en un contexto en particular, son esenciales para garantizar que las intervenciones respeten el principio de 'no exponer a las personas afectadas a daños adicionales.'

La coexistencia de diferentes regímenes de tenencia, la informalidad en los mercados de vivienda y la evolución constante del contexto en las zonas urbanas conlleva una clara necesidad de entender los sistemas de tenencia que existen *de iure* y *de facto*²⁸ (*seguridad individual y colectiva incluidas*), así como los sistemas políticos que las acompañan. Encontrar soluciones para la vivienda durante emergencias en grandes ciudades es extremadamente complejo. Estas dificultades no solo ocurren en ciudades en desarrollo sino que se han observado también en la respuesta al gran terremoto que asoló la parte oriental de Japón en 2011 donde, entre otros muchos problemas, los registros de tierras incompletos y las carencias en las pruebas sobre la propiedad continúan retrasando la recuperación.²⁹

Todo parece indicar que, especialmente en la fase inicial de la recuperación, favorecer a aquellos beneficiarios que cuentan con documentos que prueban su tenencia excluye del acceso a la ayuda humanitaria a la mayoría de los habitantes urbanos, especialmente a los más vulnerables.³⁰ Las organizaciones humanitarias deben trabajar con los miembros de la comunidad incluidos los terratenientes, las organizaciones locales y los gobiernos municipales para entender las complejidades de los modelos de tenencia y las causas de la inseguridad. De este modo, la comunidad humanitaria sería capaz de abordar algunas de las peores formas de desigualdad e inseguridad que aparecen en las respuestas urbanas de alojamiento.³¹ Además, esto evitaría el desplazamiento prolongado en campos y los consecuentes desalojos forzosos- como los recientemente aludidos desde Puerto Príncipe

28 En este caso, de jure significa la ley del estado y de facto la realidad sobre el terreno.

29 Japan News, August 26, 2012 Land confusion hinders relocation of areas hit by disaster <http://www.accessmylibrary.com/article-161-300815446/land-confusion-hinders-relocation.html>

30 ONU-Habitat estima que actualmente el 30 % de la tierra a nivel global está registrada a través de los sistemas estatutarios, y menos del 2 % de los derechos de las mujeres a la tierra y la propiedad esta registrada. ONU-Habitat: Land and Property UN-Habitat in Disaster and Conflict Contexts (<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3192>). Ver también las notas 7 (estadísticas del mundo en desarrollo) y 19 (contextos urbanos).

31 Informe de la Relatora Especial A/66/270, supra note 6, para. 34

CUESTIÓN FUNDAMENTAL 3:

GRUPOS DESFAVORECIDOS, INCLUIDAS LAS MUJERES VULNERABLES



El sector humanitario es consciente de que tanto los conflictos como los desastres afectan desproporcionadamente a los más vulnerables y también exacerban las desigualdades previamente existentes en las sociedades afectadas. La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada ha identificado que los refugiados y los desplazados internos están entre los grupos más afectados por la inseguridad de la tenencia.³² Las mujeres tienen a menudo una tenencia insegura porque su acceso a la vivienda y a la tierra depende de su relación con un hombre. También pueden enfrentarse a otros obstáculos adicionales en su condición vulnerable de mujeres que encabezan un hogar en solitario.³³ Está claro que un conflicto conlleva cambios demográficos importantes. Hay un mayor número de familias con mujeres que encabezan un hogar y viudas que se enfrentan a barreras adicionales para acceder a una vivienda y tierra seguras. Estos problemas son graves, particularmente en contextos con legislación discriminatoria sobre la propiedad matrimonial y los derechos sucesorios.

El Banco Mundial ha señalado que, a nivel global, la propiedad de la tierra permanece en gran medida reservada a los hombres, tanto por la tradición como por la ley.³⁴ En Afganistán, por ejemplo, la costumbre excluye alrededor del 50 % de la población (mujeres) de la posesión de la tierra (a través de la discriminación social); dado el alto número de viudas y que una amplia proporción de mujeres encabezan el hogar en solitario porque los hombres emigran para encontrar trabajo, la situación es cada vez más difícil.³⁵

La mayoría de los programas de alojamiento humanitario aspiran a prestar asistencia a los más vulnerables, incluidas las mujeres particularmente desfavorecidas. Sin embargo, cuando las mujeres se enfrentan en la práctica a la discriminación existente en el acceso a la tierra, no son elegibles para los programas de alojamiento que requieren una prueba de propiedad sobre la tierra. La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada ha señalado que en la mayoría de los programas de reconstrucción de vivienda documentar la tenencia y presentar una prueba legal de derechos son prerequisites para establecer la elegibilidad de los beneficiarios. Incluso ha observado que la consecuencia de esta práctica es la exclusión de los más pobres y vulnerables, incluidos aquellos residentes en asentamientos informales con derechos de tenencia informales o temporales.

En Sudán del Sur, algunos de los retornados más vulnerables, incluidas las viudas, no pueden pagar las tasas para acceder a la tierra asignada por el gobierno. No solo están en riesgo de desalojo, sino que además quedan excluidos de la asistencia de alojamiento prestada por organizaciones internacionales porque no pueden probar sus derechos de propiedad. Por lo tanto, la consecuencia de esta insistencia en derechos de propiedad individuales es la exclusión de muchas mujeres desplazadas, y particularmente las más desfavorecidas económica y socialmente (viudas, mujeres mayores y que encabezan un hogar en solitario).

La experiencia de NRC en prestar asistencia legal en más de 15 países afectados por conflictos también demuestra que las mujeres tienen menos

³² Informe de la Relatora Especial A/66/270, supra note 6, paras. 11-13; Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Marzo 2013, A/HRC/23/44, para. 21.

³³ Informe de la Relatora Especial A/66/270, supra note 6, para. 20.

³⁴ Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de Género y Desarrollo (2012). <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>

³⁵ Alden Wily, L., 2004, op. cit.

probabilidades de poseer documentación formal para probar su identidad, así como documentación sobre la tenencia. Esto disminuye sus oportunidades de inclusión en los programas humanitarios. Un encuesta de NRC en Afganistán puso de manifiesto que mientras el 83 % de los hombres tienen *tazkera* (tarjeta de identidad), solo el 18% de las mujeres la tienen. En Afganistán, las tarjetas de identidad son a menudo necesarias para acceder a la asistencia humanitaria. Los datos en dichas tarjetas pueden cruzarse con la información incluida en los formularios de repatriación voluntaria distribuidos por ACNUR o con documentación para desplazados internos que sirven como prueba de identidad y desplazamiento. Mundialmente, las mujeres también tienen un índice mucho más alto de analfabetismo, lo cual afecta su habilidad para rellenar solicitudes de asistencia, así como para participar significativamente en los procesos de adjudicación de tierras y otras transacciones que requieren documentación escrita.

La comunidad humanitaria tiene que esforzarse para garantizar que la discriminación existente basada en género y otros factores no se ve agravada con la respuesta humanitaria. Tras el tsunami de 2004 en el Océano Índico se señaló que en muchas ocasiones la respuesta internacional fortaleció a aquellos que estaban en mejor situación y/o eran más capaces mientras que marginalizó a aquellos con pocos recursos, especialmente a las mujeres.³⁶ Ocasionalmente, las labores humanitarias también parecen haber socavado derechos que las mujeres ya tenían, como por ejemplo derechos a la vivienda o la tierra en comunidades matrilineales.³⁷

Por lo tanto, uno de los grandes retos en la prestación de una asistencia humanitaria equitativa es encontrar las maneras de incorporar a los grupos desfavorecidos, mujeres vulnerables incluidas, en los programas humanitarios. Los principios de igualdad y no discriminación en el derecho internacional imponen a las organizaciones humanitarias, así como a los gobiernos, la obligación de prestar especial atención a las desigualdades existentes y proteger a los más vulnerables. Esto incluiría ampliar la visión actual de la seguridad de la tenencia para que refleje la situación en la que se encuentran la mayoría de las mujeres. Si la comunidad humanitaria amplía sus requisitos para incluir otras modalidades de tenencia además de la propiedad privada – y en particular incluye un reconocimiento de la tenencia consuetudinaria y los sistemas que gobiernan los asentamientos informales- se facilitaría el acceso de los grupos más vulnerables a la asistencia. Incluso cuando la costumbre y otros regímenes no ofrecen mayor seguridad *de facto* a las mujeres, teniendo en cuenta que se enfrentan a discriminación en la tenencia, la comunidad humanitaria debería considerar la posibilidad de asumir un mayor riesgo e integrarlos. La tan frecuente carencia de documentos por parte de las mujeres y el analfabetismo no deberían constituir barreras adicionales a consideraciones de elegibilidad basadas en la tenencia. Al contrario, estos obstáculos deberían ser reconocidos e incorporados a los programas, por ejemplo a través de la prestación de asistencia legal a los afectados.

36 Telford, J. and Cosgrove, 2006., Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report, Tsunami Evaluation Coalition (<http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=2097>), p 104, citado en el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, agosto 2011, A/66/270, para 19.

37 Lyons, M. and Schilderman, T., 2001. Building Back Better: Delivering People-Centred Housing Reconstruction at Scale, Practical Action (2010) (sobre comunidades en Sri Lanka) <http://practicalaction.org/docs/ia3/building-back-better-lyons-schilderman.pdf>; ActionAid, 2006, Tsunami response: a human rights assessment, pp.43-47, citado in el Informe de la Relatora Especial A/66/270, supra note 6, para 19.

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PRÓXIMOS PASOS

La Mesa Redonda congregó a organizaciones que prestan asistencia de alojamiento y a varios de los donantes más activos para divulgar los retos esbozados en este documento y el impacto que tienen en la programación de alojamiento. Los objetivos generales del evento fueron:

- ▶ mejorar el conocimiento por parte de los actores internacionales que trabajan en el ámbito del alojamiento humanitario sobre los principales retos que implica lidiar con la seguridad de la tenencia
- ▶ contribuir a las próximas directrices sobre seguridad de la tenencia de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada desde una perspectiva humanitaria (la Sra. Rolnik fue la principal ponente en la Mesa Redonda)
- ▶ construir un consenso con objeto de desarrollar una definición operacional de la seguridad de la tenencia aplicable en contextos humanitarios.

Las siguientes preguntas se plantearon en el borrador original del documento como un medio para entender mejor las implicaciones y los dilemas comunes que existen en torno a las percepciones restrictivas de la seguridad de la tenencia:

1. *Como proveedores de alojamiento o como donantes, ¿cuáles consideran ustedes que son los elementos claves de la elegibilidad para asistencia de alojamiento humanitario, teniendo en cuenta los requisitos de rendición de cuentas y transparencia?*
2. *En su experiencia, ¿la prestación de asistencia humanitaria favorece de hecho a los propietarios de tierras registrados?*
3. *¿Cómo puede la comunidad humanitaria garantizar una asistencia equitativa al alojamiento; incluyendo a los 'propietarios reconocidos' (aquellos con un título legal documentado a la tierra) y a otros con una tenencia que se fundamenta en los sistemas consuetudinarios/religiosos y en la percepción de las comunidades?*
4. *¿Qué impresión tiene sobre la práctica cada vez más común de utilizar acuerdos o memorandums de entendimiento entre beneficiarios, terratenientes y autoridades locales u otros?*

Dos temas claves surgieron de la Mesa Redonda: riesgo y rendición de cuentas.

1. Se señaló que la comunidad humanitaria (donantes incluidos) tiende a evitar cada vez más los riesgos, generalmente por razones de rendición de cuentas. Por lo tanto, percibe que otras formas de tenencia distintas de la propiedad individual implican un mayor riesgo, bien desde una perspectiva legal, o desde una perspectiva práctica, ya que cabe la posibilidad de que los beneficiarios de alojamiento puedan ser desalojados. Los casos presentados mostraron que la propiedad individual no siempre

implica menos riesgos, ni que esta premisa sirva a la mayoría de las poblaciones afectadas. Se acordó que se debe tomar en consideración quien corre con el riesgo – el beneficiario, la agencia humanitaria o el donante y de que riesgo se trata – de desalojo, de reputación o financiero.

2. Durante la Mesa Redonda surgieron otras preguntas en relación a cómo debería la comunidad humanitaria abordar la rendición de cuentas en este área. Se subrayó que “evitar riesgos no es lo mismo que rendir cuentas” y que ser más cauteloso de lo necesario puede restringir severamente las operaciones. Hay que tomar en consideración la pregunta: ¿‘suficientemente seguro para quién’? A veces parece que muchos proveedores de alojamiento piensan en la sostenibilidad entendida como el periodo de tiempo que un beneficiario puede quedarse en un alojamiento, en vez de basar la asistencia en las necesidades. Los beneficiarios pueden preferir un equilibrio entre consideraciones a más largo plazo sobre quedarse en un terreno contra la importancia de tener un cobijo inmediato contra los elementos. Se llegó a un consenso general que en lo que se refiere a seguridad de la tenencia todas las partes deben asumir un elemento de riesgo.

Con anterioridad a la Mesa Redonda se preguntó a los participantes que enumerasen los elementos clave /indicadores que deberían aplicarse si la comunidad humanitaria adoptase una política de ‘tenencia suficientemente segura’³⁸. La lista incluiría:

- ▶ duración de la ocupación
- ▶ documentación
- ▶ inversión en la propiedad (mejoras)
- ▶ pago del alquiler, servicios públicos e impuestos
- ▶ uso de la propiedad como una fuente de recursos, incluyendo actividades como la agricultura, el comercio, el arriendo o la garantía para créditos
- ▶ normas comunitarias sobre formas de derechos de propiedad y ocupación
- ▶ consulta con la comunidad, consenso y verificación

Se acordó que el concepto de “suficientemente seguro” sería útil para resolver las diferentes perspectivas discutidas en la Mesa Redonda.

Además de los temas alrededor de la responsabilidad y el riesgo, también se examinaron una serie de puntos planteados durante una consulta con profesionales de alojamiento el 27 de Junio de 2013. Principalmente se refieren a lo siguiente pero la lista no es exhaustiva:

3. Diferencias de enfoque con respecto a los ocupantes de tierra estatal/pública y a los de tierra privada.
4. La adecuación de indicadores similares tanto para usar en conflictos como en desastres
5. Conveniencia del uso de indicadores similares tanto para los desplazados

³⁸ El concepto de tenencia “suficientemente segura” se basa en indicadores inspirados parcialmente en el documento *Notional Typology of Land Tenure & Property Rights* (Payne, G. and Durand-Lasserve, A., 2012, *Holding on: security of tenure - types, policies, practices and challenges*. www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx; and UN-Habitat and Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN), 2011, *Monitoring Security of Tenure in Cities*. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3261>

como para los no desplazados³⁹

6. Variedad de indicadores adaptados a 'suficientemente seguro' en el lugar de desplazamiento y 'suficientemente seguro' en el lugar de retorno o reubicación (ver la siguiente tabla como ejemplo)
7. Consideración sobre la tierra y la vivienda y la propiedad/ocupación de las mismas y las distinciones que deben aplicarse.
8. Aplicabilidad de los indicadores a ocupantes a corto y largo plazo
9. Desafíos sobre arrendatarios y ocupantes no reconocidos, i.e. los sin tierra, y si un conjunto semejante de indicadores puede ser utilizado por los propietarios reconocidos y no reconocidos.

La tabla siguiente incluye algunos de los elementos para considerar la seguridad de la tenencia, en función de si la situación es de desplazamiento o de retorno/reubicación.

Suficientemente segura en el lugar de desplazamiento	Suficientemente segura en el lugar de retorno/reubicación
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Normas comunitarias sobre formas de propiedad privada y derechos de ocupación ▶ Consulta/consenso/verificación/percepción comunitaria ▶ Pago de alquiler, servicios públicos e impuestos ▶ Documentación que incluya el status de desplazado y/o la asistencia de organizaciones humanitarias. ▶ Existen acuerdos/contratos y las partes respetan los términos acordados ▶ Acuerdo del estado/autoridad local para usar la tierra ▶ Declaración política ▶ Reconocimiento administrativo ▶ Predominio de una modalidad de tenencia en el contexto específico 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Normas comunitarias sobre formas de propiedad privada y derechos de ocupación ▶ Consulta/consenso/verificación/percepción comunitaria ▶ Pago de alquiler, servicios públicos e impuestos ▶ Documentación, con el respaldo del proceso nacional de restitución (por ejemplo, Colombia); documentación de inclusión en la adjudicación de tierra por el gobierno (por ejemplo, Sudán del Sur) ▶ Existen acuerdos/contratos y las partes respetan los términos acordados ▶ Acuerdo del estado/autoridad local para usar la tierra ▶ Declaración política ▶ Reconocimiento administrativo ▶ Predominio de una modalidad de tenencia en el contexto específico ▶ Duración de la ocupación ▶ Inversión en la propiedad ▶ Uso de la propiedad como fuente de sustento

NRC e IFRC continúan trabajando en el planteamiento de 'tenencia suficientemente segura'. El objetivo final es establecer una definición operativa consensuada de la seguridad de la tenencia que pueda aplicarse en las respuestas a las crisis humanitarias.

³⁹ Tener presente que este documento, y en consecuencia los indicadores preliminares, se refieren únicamente al alojamiento humanitario y no al alojamiento en situaciones de desplazamiento crónico.



NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies



UKaid
from the British people

