

LISTA DE VERIFICACIÓN

PARA COORDINADORES HUMANITARIOS & COORDINADORES RESIDENTES

LOS DERECHOS RELATIVOS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD Y OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LA TIERRA DURANTE PERÍODOS DE DESPLAZAMIENTOS HUMANOS DESDE LA EMERGENCIA Y RECUPERACIÓN



PARA FACILITAR UNA
MEJOR IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DESPUES
DE SITUACIONES DE CRISIS ASÍ COMO
UNA **RESPUESTA MÁS EFECTIVA.**

Casa reconstruida junto a una estructura destruida durante los disturbios de 2004, Kósovo

Las disputas relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad pueden ser tanto una de las causas fundamentales de los conflictos, como la consecuencia de los mismos. En las operaciones humanitarias, dichas disputas constituyen un gran desafío para la protección de los afectados y una recuperación temprana. Si estas disputas no son resueltas en su momento, entonces pueden llegar a perjudicar los procesos de paz o la paz lograda y hacer que resurjan los enfrentamientos armados.

Por lo general, las poblaciones desplazadas suelen reclamar el acceso a sus viviendas, tierra y propiedades tanto durante el conflicto como después del mismo. Estos procesos de reclamación generan además tensiones no solo en el seno de las comunidades sino también entre distintas comunidades, tanto en las áreas de origen, como de desplazamiento, retorno y reasentamiento.

- **Durante el desplazamiento**, la dificultad de identificar a los dueños titulares de las tierras puede constituir un obstáculo para la selección del lugar de asentamiento así como para lograr el acceso de las poblaciones asentadas en campamentos tanto formales como informales al agua, el pastoreo o la agricultura.
- A la hora de estimar la posibilidad de **retorno**, los desplazados a menudo basan su decisión en las posibilidades reales de reclamar su vivienda, tierra y propiedades para recuperar sus medios de subsistencia; tras el retorno, su tentativa de recuperar sus bienes puede llegar a provocar un resurgimiento del conflicto.
- En caso de que los desplazados decidan **asentarse** en nuevos lugares, la gestión de las relaciones de tenencia con las comunidades locales y las instituciones pueden ser claves para el éxito o el fracaso de una integración sostenible.

Sin embargo, los desplazados no son los únicos que ven afectados sus derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad durante y después de los conflictos. Todo conflicto inevitablemente ejerce un gran impacto sobre un amplio abanico de relaciones – sociales, económicas, medioambientales y políticas – y los consiguientes cambios acaban afectando a todos los miembros de la comunidad, incluidos los que nunca se desplazaron.

La reconciliación y la sostenibilidad de la paz lograda después de los conflictos depende en gran medida de cuán temprana y efectivamente se reconozca y se aborde la necesidad de proteger los derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad, así como otras cuestiones más amplias relacionadas con la tierra. Las lecciones aprendidas en Afganistán, Ruanda y Sudán, entre otras, muestran las consecuencias de no abordar los problemas

relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad de manera temprana, adecuada y sostenible, tanto inmediatamente tras el conflicto, como durante el periodo de paz y reconstrucción inmediatamente posterior a él.

En el año 2005, la Revisión de la Respuesta Humanitaria (*Humanitarian Response Review*) enfatizó que una de las principales falencias en el sistema de respuesta humanitaria era la protección de los derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad. Por lo tanto, el Sistema, a través de los Coordinadores Humanitarios y Coordinadores Residentes deben asumir el reto – así como la responsabilidad – de abordar estas cuestiones de manera apropiada y temprana, comenzando incluso durante el conflicto propiamente dicho.

LISTA DE VERIFICACIÓN PARA LA ACCIÓN

✓ INCLUIR CUESTIONES SOBRE LOS DERECHOS RELATIVOS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD ASÍ COMO OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA TIERRA, EN PROCESOS DE REGISTRO O ELABORACIÓN DEL PERFIL DEMOGRÁFICO, ASÍ COMO EN ENCUESTAS DE INTENCIÓN DE LA POBLACIÓN

Los ejercicios relacionados con el registro demográfico, el perfil demográfico o las encuestas de intenciones de la población deben recopilar toda la información posible con relación a la situación de la vivienda, la tierra y la propiedad en el lugar de origen. Incluso en el marco de encuestas rápidas o de procesos acelerados de registro demográfico, **unas pocas preguntas estratégicas** pueden ayudar a identificar de manera inmediata los potenciales problemas de protección existentes así como los obstáculos para el logro de soluciones duraderas en el futuro. Este tipo de información puede incluir el lugar de origen, la situación de la vivienda antes de la emergencia, los acuerdos existentes en aquel momento relativos al acceso a la tierra y la propiedad (propiedad individual o familiar, formal o consuetudinaria, derechos de pastoreo, tenencia social, arrendamiento, etc.); la posesión o no de documentos probatorios, o la existencia de informes acerca de la destrucción o la ocupación de propiedades.

✓ CONSULTAR A LAS COMUNIDADES: ESTUDIAR TODAS LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA TIERRA EN LOS LUGARES EN QUE SE ENCUENTRAN LOS DESPLAZADOS EN LA ACTUALIDAD

Sea cual sea el lugar donde se alojen los desplazados en la actualidad, **es fundamental comprender los mecanismos de tenencia de la tierra allí existentes**, que incluyen los derechos consuetudinarios así como los establecidos por la ley con relación al acceso a la tierra, al agua, pastoreo y otros recursos naturales. Es posible que haya tierras aparentemente sin utilizar pero que en realidad estén sujetas a complejos acuerdos y reclamaciones de tenencia de carácter consuetudinario que las comunidades de desplazados, las agencias internacionales o los funcionarios gubernamentales desconozcan. Las visitas de evaluación rápida por lo general no permiten desentrañar las complejidades de estos acuerdos de tenencia de la tierra, especialmente en los casos de vigencia del derecho consuetudinario. Pero si no se abordan estos temas, o se dejan para más adelante, pueden acabar surgiendo tensiones sobre la tierra entre las comunidades receptoras y los desplazados, las agencias humanitarias y el gobierno. También es necesario hablar con todos los agentes relevantes sobre el acceso a la tierra en las áreas que rodean a los campamentos.

✓ IDENTIFICAR Y TRABAJAR CON EXPERTOS DE MANERA TEMPRANA

Se deben identificar **expertos internacionales y nacionales** de manera temprana y asegurar su participación en evaluaciones y en la programación de las intervenciones necesarias. Por lo general, la complejidad de estas cuestiones tan especializadas impide al personal de las agencias involucradas abordarlas de una manera adecuada, sobre todo durante la etapa inicial de las emergencias. Si la contratación de estos expertos se lleva a cabo **mediante co-financiación por parte varios actores**, las evaluaciones y recomendaciones resultantes pueden constituir un recurso único y coherente que ayude a definir una respuesta rápida y coordinada por parte de las diferentes agencias evitando duplicaciones entre las mismas. Las respuestas más completas suelen incluir **asesoría técnica tanto nacional como internacional**. La inclusión de expertos nacionales en materia de tierras desde el inicio es crucial para comprender el contexto jurídico, institucional, político y social vigente.

✓ INCORPORAR EVALUACIONES E INTERVENCIONES RELATIVAS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD EN LOS LLAMAMIENTOS HUMANITARIOS Y DEMÁS PRESUPUESTOS HUMANITARIOS

Teniendo en cuenta que las causas de los conflictos y la complejidad de los acuerdos de propiedad o tenencia tanto formales como consuetudinarios varían considerablemente de un caso a otro, las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad **dependen en gran medida de cada país y contexto concretos**. Estas cuestiones ejercen un profundo impacto sobre el alojamiento inmediato de las poblaciones desplazadas así

como sobre su posibilidad de retornar o de asentarse en otro lugar. Algunos grupos, como las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas o las personas que habitan en barriadas urbanas en situación de precariedad, son particularmente vulnerables a la exclusión. Para entender estos factores de una manera integral, hace falta un equipo de expertos que identifiquen lo antes posible en el ciclo de la evolución de la crisis los problemas más acuciantes y el marco jurídico local y que recomienden acciones específicas. Este tipo de evaluaciones técnicas constituyen, en sí mismas, una valiosa acción de respuesta humanitaria y se pueden incluir como propuestas en las campañas de recaudación de fondos desde las etapas iniciales.

✓ **PROMOVER ESFUERZOS PARA REFORZAR LA SEGURIDAD DE LOS REGISTROS OFICIALES EN MATERIA DE VIVIENDA, TIERRA Y PROPIEDAD**

Durante los conflictos, los registros oficiales de la propiedad en las oficinas gubernamentales, (como los registros de la propiedad o los catastros) corren el **riesgo de ser destruidos o alterados**, ya sea a consecuencia del conflicto y los saqueos en general, como de ataques específicos. Se debe recordar a las autoridades nacionales y locales su obligación de proteger estos registros, incluida su evacuación, si fuera necesaria, a lugares más seguros. Las fuerzas multinacionales, como las fuerzas de paz de Naciones Unidas, también pueden asistir en este ámbito.

✓ **PROMOVER LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD, ASÍ COMO DE OTRAS CUESTIONES MÁS AMPLIAS EN MATERIA DE TIERRAS EN EL MARCO DE NEGOCIACIONES Y ACUERDOS DE PAZ**

Los acuerdos de paz pueden incluir disposiciones **explícitas en materia de derechos relativos a la vivienda, la tierra o la propiedad**. Los Coordinadores Humanitarios y Residentes así como el equipo de agencias de Naciones Unidas en el país pueden proporcionar información sobre la situación de la tierra de cara a las negociaciones de paz. Asimismo, pueden abogar a favor de que los involucrados en dichas negociaciones así como las partes del conflicto aborden las **cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad** en profundidad durante este tipo de negociaciones. Es especialmente importante lograr un consenso claro respecto al acceso sin discriminación alguna a mecanismos de restitución y de tenencia de la tierra, así como garantizar la aplicación universal de la protección que otorgan los derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad a todas las personas, incluidos los desplazados, con independencia del momento de retorno o si retornan o no. **Los Coordinadores Humanitarios y Residentes** pueden ser particularmente influyentes si abogan a alto nivel a favor de que estas cuestiones se traten de manera temprana y constructiva como un componente esencial de los acuerdos de paz. En todos los contactos con las autoridades nacionales, se debe hacer constante hincapié en la responsabilidad nacional en materia de resolución de cuestiones relativas a la propiedad, de acuerdo con los términos de los acuerdos de paz así como del derecho internacional.

Teniendo en cuenta que los problemas de tierras pueden resultar **incendiaros** durante el periodo inmediatamente posterior a los conflictos, es posible que haya quienes deseen posponer su resolución para más adelante. Aunque estos retrasos pudieran parecer políticamente oportunos, conllevan el riesgo de hacer que los problemas de tierras y propiedad permanezcan sin resolver y poner así la paz en peligro tan solo unos meses después. Los que ostentan el poder también pudieran verse tentados de adoptar medidas *ad hoc* de manera acelerada, lo que también puede tener serias implicaciones para la estabilidad en el futuro. Un enfoque que, al contrario, documente la existencia de derechos superpuestos y quizás disputados así como de las reclamaciones existentes, puede contribuir más a la reconciliación y reconstrucción del país que uno que aplique de manera rígida el principio de restitución o el derecho de prescripción adquisitiva.

✓ **GARANTIZAR QUE LAS EVALUACIONES INTER-AGENCIALES Y LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE SOLUCIONES DURADERAS TENGAN EN CUENTA LOS DERECHOS RELATIVOS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD, ASÍ COMO OTRAS CUESTIONES MÁS AMPLIAS EN MATERIA DE TIERRAS**

Las misiones interagenciales para la promoción de soluciones duraderas deben valorar cómo mejorar la protección de los derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad así como otras cuestiones más amplias en materia de tierras en el marco de la planificación de programas de repatriación o retorno así como de estrategias para fomentar la integración de los desplazados internos o los refugiados que decidan no retornar. Además de incluir encuestas o sondeos físicos con relación a la destrucción de viviendas en áreas de conflicto, las evaluaciones que se lleven a cabo deben tener en cuenta el resto de los posibles obstáculos para lograr soluciones duraderas, como por ejemplo;

- El nivel de ocupación secundaria de las viviendas;
- Si se aplicó la ley de manera injusta o arbitraria *después* de la huida;
- Si se destruyeron o perdieron los registros de la propiedad (u otras pruebas relativas a los derechos sobre la tierra aceptadas a nivel local)

- Si la inseguridad de la tenencia pudiera impedir el retorno de algunas comunidades o individuos a sus hogares o a sus tierras.
 - Si el sistema judicial ofrece mecanismos de resolución accesibles e imparciales; y
 - La capacidad de las instituciones locales o tradicionales de resolver las disputas y los problemas existentes en materia de tierras.
- ✓ **DESARROLLAR UN PLAN DE ACCIÓN INTERAGENCIAL PARA LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS RELATIVOS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD, ASÍ COMO PARA LA RESOLUCIÓN DE OTRAS CUESTIONES MÁS AMPLIAS EN MATERIA DE TIERRAS**

Tanto el equipo de país como las agencias involucradas en el Grupo Sectorial deben desarrollar un Plan de Acción para resolver las cuestiones relativas a los derechos sobre la vivienda, la tierra y la propiedad, así como otras cuestiones relacionadas. Dicho Plan de Acción debe constituir el primer paso para el desarrollo de una respuesta efectiva. El plan debe ser coherente con el derecho internacional, la legislación nacional y la práctica consuetudinaria. Todos los actores deben garantizar la plena participación de las personas desplazadas y los retornados en la elaboración de los planes de acción – incluidos los grupos más vulnerables a la exclusión, como las mujeres, las poblaciones indígenas y las minorías- y tener en cuenta cualquier práctica tradicional o consuetudinaria vigentes. El Plan de Acción Interagencial, y demás esfuerzos coordinados, también pueden contribuir a garantizar que el retorno organizado o el asentamiento en otro lugar de los desplazados tengan lugar, en la medida de lo posible, en el marco de un plan más amplio de estabilización de la tenencia, rehabilitación y reconstrucción para todas las comunidades.

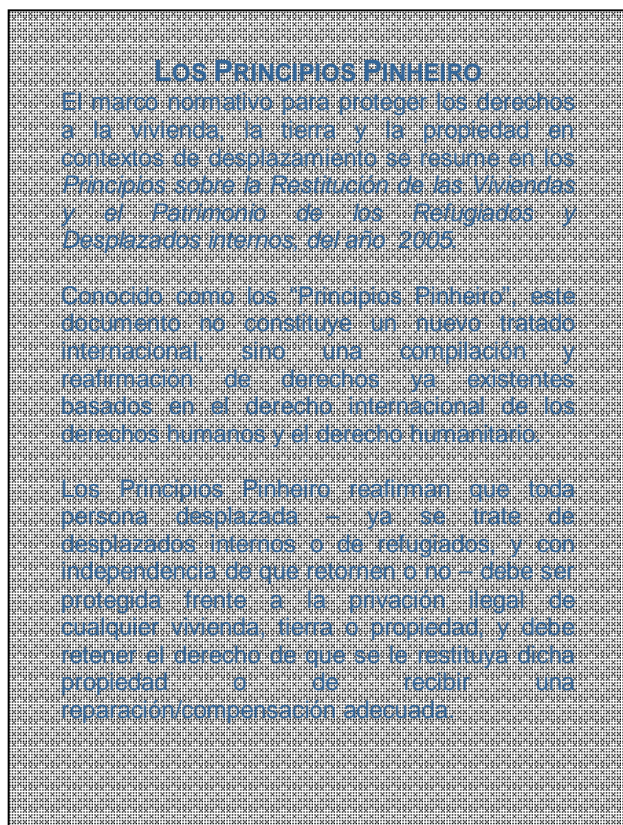
- ✓ **ANÁLISIS LEGISLATIVO: REVISIÓN DE DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LA LEGISLACIÓN, POLÍTICAS E INSTITUCIONES NACIONALES RELACIONADAS CON LOS DERECHOS A LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD, ASÍ COMO CON OTRAS CUESTIONES MÁS AMPLIAS EN MATERIA DE TIERRAS.**

Recoger, compilar y analizar toda la legislación y las políticas nacionales relativas a los derechos concernientes a la vivienda, la tierra y la propiedad, así como a otras cuestiones más amplias en materia de tierras, tales como:

- Marco vigente sobre la tenencia de la tierra e instituciones
- Legislación y políticas relativas a la tierra y la vivienda;
- Mercado de tierras;
- Desalojos, reubicaciones o reasentamientos forzosos;
- Derecho a la restitución de la vivienda, la tierra o la propiedad tras su privación ilegal o arbitraria;
- Derecho a la intimidad y al respeto del hogar;
- Derecho a la libertad de circulación y a la elección del lugar de residencia.

Todo análisis de este tipo debe analizar específicamente si la legislación en materia de sucesiones, familia u otros ámbitos discrimina a la mujer, a las poblaciones indígenas o a otras minorías, así como si durante el periodo que siguió al desplazamiento o la huida se adoptó legislación en materia de abandono de viviendas.

La compilación que resulte de este análisis también constituirá un valioso recurso para actividades de formación y de difusión de información.



- ✓ **ANÁLISIS CONTEXTUAL: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, ASÍ COMO LA PRÁCTICA LOCAL Y LOS MECANISMOS FORMALES O INFORMALES RELATIVOS A LOS DERECHOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA, LA TIERRA Y LA PROPIEDAD ASÍ COMO DE OTRAS CUESTIONES MÁS AMPLIAS EN MATERIA DE TIERRAS.**

El análisis contextual de la práctica y de los mecanismos formales e informales que regulan los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad así como otras cuestiones más amplias en materia de tierras es esencial para el diseño de soluciones adecuadas y aceptables para las poblaciones afectadas. Por ejemplo, pueden existir leyes de carácter integral e innovador que, sin embargo, no logren proteger estos derechos a causa de la falta de mecanismos administrativos adecuados o de agencias gubernamentales operativas para implementarlos. La resolución de conflictos mediante prácticas consuetudinarias puede gozar de bastante más credibilidad en zonas geográficas alejadas de los centros administrativos. Un pleno entendimiento del contexto local es clave para promover respuestas eficaces.

- ✓ **EVALUAR Y MEJORAR LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LAS POBLACIONES DESPLAZADAS – Y DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES EN EL SENO DE ESTAS – EN TODAS LAS ACTIVIDADES DE INCIDENCIA Y PROGRAMACIÓN**

Las declaraciones políticas de alto nivel que confirmen la seguridad de la tenencia de todas las personas mientras se identifican soluciones más duraderas, pueden contribuir en gran medida a estabilizar la situación tras el conflicto. Ha habido numerosas experiencias de situaciones después de conflictos en las que han prevalecido modalidades informales de propiedad; en estos casos se han llevado a cabo programas de reforma de la tierra que han reconocido derechos consuetudinarios e informales y los han transformado en derechos formales (por ejemplo, con la emisión de documentos de títulos de propiedad). Los que trabajan en este ámbito deben garantizar que los nuevos mecanismos que se adopten para la formalización de derechos de propiedad sobre la tierra no perjudiquen los derechos que hubieran disfrutado las personas desplazadas antes del desplazamiento. Por ejemplo, si se vincula la formalización de derechos a la ocupación de la tierra, se deberá prever expresamente una excepción para las personas desplazadas.

Las agencias que lleven a cabo actividades de rehabilitación y mejora de los asentamientos en campamentos, centros colectivos o barriadas, deben garantizar que se otorgue la seguridad de la tenencia a los que allí residan si no fueran los propietarios de las viviendas.

IDEAS PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS

Algunas intervenciones para promover programas que refuercen los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad así como otras cuestiones más amplias en materia de tierras pueden ser:

- Apoyar un **diagnóstico contextual por parte de expertos** para entender mejor la problemática en materia de vivienda, tierra y propiedad así como de tenencia de la tierra y los posibles problemas vinculados a dicho contexto.
- Establecer un **sistema de monitoreo de disputas/demandas y controversias sobre la tierra** para recoger la información básica de referencia al respecto y monitorear tendencias y problemas emergentes a lo largo del tiempo.
- Promover **campanas de información pública** para informar a las comunidades afectadas sobre sus derechos.
- Crear **centros de asistencia y asesoría jurídica** para proporcionar la ayuda necesaria a los desplazados y retornados para proteger sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.
- Adecuar **proyectos de desminado y reconstrucción** existentes para promover la plena implementación de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad (por ejemplo, haciendo que los proyectos de desminado o vivienda otorguen prioridad a personas que están ocupando las viviendas de otros, o que creen alojamientos alternativos provisionales para personas que están a la espera de la resolución de una disputa, etc.).
- Crear un **entorno justo y equitativo** para transacciones inmobiliarias por parte de aquellas personas desplazadas que no deseen retornar y prefieran vender sus propiedades; de esta manera podrán utilizar esos fondos para integrarse en otro lugar.
- Promover la **reforma de toda legislación en materia de vivienda, tierra o propiedad** que viole estándares internacionales de derechos humanos.

PARA SOLICITAR APOYO PARA LAS DISTINTAS OPERACIONES, PONERSE EN CONTACTO CON:

El **Grupo de Trabajo Global del Grupo Sectorial de Protección**, así como su Grupo de **Área de Responsabilidad en materia de Vivienda, Tierra y Propiedad**, puede proporcionar asesoramiento específico a los diferentes países, llevar a cabo misiones de evaluación y contribuir al diseño de programas para la protección de los derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad. El Grupo también puede identificar expertos en materia de vivienda, tierra y propiedad para trabajar en el país y promover la contratación de personal con experiencia en este ámbito bajo el programa ProCap. Las agencias que participan en este Grupo incluyen: IDLO, IDMC, OIM, OACDH, ONU-HABITAT y ACNUR. Para información detallada y puntos focales en las agencias, consultar:

<http://onerresponse.info/GlobalClusters/Protection/LHP/Pages/Land%20Housing%20and%20Property.aspx>

El **Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial sobre Recuperación Temprana** puede proporcionar asesoramiento y apoyo sobre cómo vincular las cuestiones de vivienda, tierra y propiedad con procesos más amplios de recuperación temprana. Los Asesores sobre Recuperación Temprana enviados por el Grupo Sectorial pueden ayudar a vincular las cuestiones de tierras con otras áreas programáticas relacionadas y promover la integración de cuestiones de tierras en evaluaciones conjuntas sobre recuperación temprana, ejercicios de planificación estratégica, estrategias de movilización de recursos, etc. Con el apoyo del Grupo de Trabajo, ONU-HABITAT también ha desarrollado importantes directrices, incluida una Guía Rápida sobre Cuestiones sobre la Tierra tras los Conflictos, así como otras Guías más detalladas. Para obtener información detallada, incluidos los puntos focales de las agencias, consultar:

<http://onerresponse.info/GlobalClusters/Early%20Recovery/Pages/default.aspx>

El **Humanitarian Policy Group (HPG) del Overseas Development Initiative (ODI)** mantiene en la actualidad un listado de expertos en materia de vivienda, tierra y propiedad.

Para información detallada y permanentemente actualizada, consultar:

<http://www.odi.org.uk/>

Otros recursos bibliográficos:

- *Acceso a la tierra rural y la administración de tierras después de conflictos violentos*, FAO Estudios sobre tenencia de la tierra Nº 8, 2005.
- "Action Sheet 11: Land and Property," in *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, (provisional release version, 2007), Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial de Protección.
- *Manual sobre la Restitución de la Vivienda y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Implementación de los "Principios Pinheiro" Marzo 2007*, FAO/IDMC/OCAH/OACHD/HABITAT/ACNUR.
- *Post-Conflict Land Guidelines* (en progreso). Grupo Sectorial de Recuperación Temprana/GLTN/HABITAT.
- *Post-Conflict Land Quick Guide* (borrador, junio 2009). Grupo Sectorial de Recuperación Temprana/GLTN/HABITAT.
- *Post-Disaster Land Guidelines*. Grupo Sectorial de Recuperación Temprana/GLTN/HABITAT.
- *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas*, Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2005, (también conocidos como los "Principios Pinheiro").

Septiembre, 2009