

Vivienda, tierras y propiedad

22 Diciembre 2023

Puntos clave

- Anime a las autoridades locales a adoptar medidas para garantizar que el desplazamiento no provoque el extravío o destrucción de registros de propiedad y de tierras, registros catastrales o documentos personales que puedan servir para demostrar la existencia de derechos de propiedad, tenencia o uso.
- Se deben conocer a la perfección los regímenes de tenencia de la tierra en una localidad determinada antes de instalar refugios de emergencia o realizar actividades relacionadas a ello (por ejemplo, procurar medios de subsistencia, etc.). En una localidad pueden coexistir múltiples sistemas de tenencia de tierras (legales, consuetudinarios y religiosos), los cuales pueden solaparse y entrar en conflicto.
- Se debe recurrir a los mecanismos de justicia tradicionales en la medida en que estos sean accesibles y eficaces para resolver conflictos de manera rápida y fiable, siendo conscientes, por supuesto, de que sus decisiones pueden no ser exigibles jurídicamente o del todo imparciales. Si se aplican en los contextos equivocados, se podría instigar o perpetuar la discriminación.
- Siempre deben tenerse en cuenta las experiencias locales de hombres, mujeres, niños y niñas con respecto a la vivienda, las tierras y la propiedad. En muchas localidades y culturas, las mujeres que desean acceder a viviendas y tierras deben someterse a la autoridad de un familiar hombre, mientras que los hogares encabezados por mujeres, o bien pueden tener restringido el acceso a la gama completa de derechos que sí se le reconocen a sus homólogos hombres, o bien se les puede prohibir directamente acceder a herencias.
- La información relativa a la vivienda, las tierras y la propiedad (VTP) debe recopilarse lo antes posible. Debe prestarse atención a los regímenes consuetudinarios y jurídicos que rigen sobre la tierra (incluidas las leyes y costumbres locales); a las ocupaciones o reclamaciones de tierras impugnadas, producto de movimientos de retorno; y a VTP que las personas desplazadas por la fuerza podrían haber perdido o se vieron en la obligación de abandonar.

1. Líneas generales

El acceso seguro a viviendas y tierras adecuadas es fundamental para facilitar el ejercicio de una gama de derechos humanos, como el derecho a la alimentación, la vivienda, el agua, el saneamiento, la salud, el trabajo, la seguridad y la libertad de movimiento, entre otros; y, por tanto, es un factor determinante para resolver las causas y las consecuencias de los desplazamientos forzados.

Muchos conflictos se originan por problemas relacionados con las tierras. La escasez de los recursos naturales suele ser la base de este tipo de conflictos. En algunas regiones, los desplazamientos son producto del acaparamiento, la usurpación o la adquisición obligatoria de tierras por parte de actores estatales o no estatales con el fin de utilizarlas para construcción, el desarrollo de infraestructuras o cultivos comerciales. Con frecuencia, se producen prolongadas disputas territoriales entre ganaderos y agricultores. Actores estatales y no estatales pueden confiscar y destruir deliberadamente viviendas, tierras y propiedades para desplazar poblaciones o incluso para efectuar limpiezas étnicas. Las partes implicadas en un conflicto pueden destruir deliberadamente registros de tierras, sancionar leyes que faciliten el desalojo de determinados grupos étnicos o adulterar de manera arbitraria los instrumentos oficiales donde se consigna la documentación oficial de VTP. Las personas desplazadas por la fuerza también pueden establecerse en zonas propensas a inundaciones y donde existen municiones sin detonar, reclutamiento forzado o secuestros, entre otros riesgos.

2. Relevancia para operaciones de emergencia

En muchos casos, las personas desplazadas por la fuerza pierden sus títulos de propiedad durante el desplazamiento, o puede que nunca hayan poseído dichos documentos. Estos archivos son esenciales a la hora de presentar una solicitud de restitución y en la resolución de conflictos. Los ganadores, aparceros y otros grupos pueden mantener sus bienes en un régimen de tenencia consuetudinario, quizá sin instrumentos que los acrediten o sin reconocimiento legal ante otros tribunales. Para recuperar los bienes abandonados, puede ser necesario aportar pruebas de titularidad, ocupación o uso. Las personas desplazadas pueden tener dificultades a la hora de dar sustento a sus reclamaciones, sobre todo si no pueden encontrar testigos, o las reformas de emergencia del sistema de VTP, impulsadas para desalentar las reclamaciones fraudulentas, imponen requisitos muy estrictos sobre los documentos probatorios para resolver los reclamos.

3. Guía principal

1. Qué son los derechos de VTP

Los derechos denominados colectivamente “derechos de VTP” son interdependientes y se solapan parcialmente. El derecho a la vivienda es el derecho a obtener y ocupar una vivienda segura, en la que se pueda vivir en condiciones de paz y dignidad. El derecho sobre la tierra

hace referencia a derechos reconocidos social o legalmente sobre la tierra. Los derechos de propiedad se refieren al derecho a poseer bienes y decidir cómo utilizarlos.

Los derechos de VTP trascienden el derecho a una vivienda adecuada y a la titularidad de un patrimonio. La protección de estos derechos puede englobar, por ejemplo, el derecho a la alimentación, la privacidad, la educación y la participación política.

Los derechos de VTP se pueden ejercer a través de numerosos tipos de mecanismos de tenencia, como la propiedad privada, alojamientos de alquiler públicos o privados, viviendas cooperativas, arrendamiento, ocupación o alquiler en asentamientos informales, así como otras clases de mecanismos consuetudinarios o tradicionales.

Todas las personas, sean propietarias u ocupantes, deberían gozar de derechos de VTP que garanticen la protección jurídica frente al desalojo forzoso, el acoso y otras amenazas.

La privación de las personas de manera temporal o permanente de sus viviendas, tierras o propiedades contra su voluntad, y sin que puedan disponer de formas adecuadas de protección jurídica o de otro tipo, constituye desalojo forzoso, lo cual es una violación grave de los derechos humanos.

La discriminación, incluida aquella que sufre una persona por el hecho de ser propietaria, locataria u ocupante de un terreno o residencia, está prohibida en virtud de la legislación internacional sobre los derechos humanos.

2. Vivienda, tierras y propiedad en situaciones de emergencia

Los diferentes tipos de sistemas de tenencia de tierras (legales, consuetudinarios y religiosos) pueden solaparse o entrar en conflicto. Por lo tanto, es importante comprender cuáles son los regímenes de tenencia de tierras prevalentes o más aceptados en una jurisdicción determinada.

Si bien los mecanismos tradicionales de justicia suelen ser accesibles y resuelven las disputas con celeridad, sus decisiones pueden no ser exigibles desde un punto de vista jurídico ni totalmente imparciales. Recurrir a ellos podría instigar o perpetuar la discriminación.

Siempre debe tenerse en cuenta que las experiencias de los hombres, mujeres, niños y niñas con respecto a VTP pueden diferir entre sí.

En muchas jurisdicciones (y regiones enteras), las mujeres que desean acceder a viviendas y tierras deben someterse a la autoridad de un familiar hombre, mientras que los hogares encabezados por mujeres, o bien pueden tener restringido el acceso a la gama completa de derechos que sí se le reconocen a sus homólogos hombres, o bien se les puede prohibir directamente acceder a herencias.

La ocupación secundaria de tierras en situaciones de desplazamiento puede producirse de buena fe; debe distinguirse de la ocupación ilegal o del acaparamiento de tierras.

Garantice la transversalización de los derechos de VTP en el sistema de grupos temáticos en su conjunto y abogue por la conformación de un subgrupo temático de VTP durante las operaciones

de emergencia.

Facilite y promueva la coordinación entre todos los actores involucrados en las cuestiones relativas a VTP (las Naciones Unidas, los grupos temáticos, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, los donantes, etc.).

Todas las actividades relativas a las tierras (ya sea con fines de alojamiento o no) deben sustentarse a cabalidad en las normas jurídicas y consuetudinarias pertinentes que rijan el acceso, el uso y la urbanización de la tierra dentro de una jurisdicción determinada.

Recoja información relativa a VTP lo antes posible. Debe prestarse atención a los regímenes jurídicos nacionales o locales, ya sean formales o no; a las ocupaciones o reclamaciones de tierras impugnadas, producto de movimientos de retorno; y a los bienes que las personas desplazadas por la fuerza podrían haber perdido o se vieron en la obligación de abandonar.

Documente, incluso mediante fotografías o imágenes satelitales, las viviendas, tierras o propiedades antes y después de los conflictos.

Asegúrese de que los mecanismos de vigilancia y notificación de las actividades de protección documenten las violaciones a los derechos de VTP e incluyan indicadores para hacer seguimiento a la incidencia y magnitud de los problemas en este ámbito.

Anime a las personas desplazadas por la fuerza a resguardar los documentos que acreditan sus derechos de VTP, y ofrézcales orientación acerca de la mejor forma de hacerlo.

Anime a las autoridades a adoptar medidas para garantizar que el desplazamiento no provoque el extravío o la destrucción de registros de tierras y propiedades, registros catastrales o documentos personales que puedan servir para demostrar la existencia de derechos de propiedad, tenencia o uso. Esto puede implicar asegurarse de que los registros se conserven en un lugar seguro y que se realicen copias periódicamente de su contenido para almacenarlos de manera segura en otros sitios (lo que incluye realizar copias electrónicas cuando sea posible).

Aliente a las autoridades a imponer una moratoria sobre la compra o transmisión de recursos de VTP en zonas afectadas por el desplazamiento o con alto riesgo de verse afectadas por ello, con el fin de proteger los derechos de VTP una vez que se produzca el desplazamiento.

Organice campañas públicas de información y difusión para desincentivar la ocupación ilegal de viviendas, tierras o propiedades abandonadas, así como su destrucción o deterioro.

Fase posterior a la emergencia

Los problemas relativos a la vivienda, las tierras y la propiedad pueden ser causas fundamentales, desencadenantes o consecuencias de situaciones de violencia o de conflicto. En la mayoría de las situaciones de emergencia, el respeto por los derechos de VTP se deteriora rápidamente, lo que demora y complica las respuestas y las soluciones. Los actores involucrados en una respuesta de emergencia deben conocer la historia y las prácticas locales relativas a VTP

(tanto en la zona de origen como en la de refugio), con el fin de evitar causar daños. Deben tratar de encontrar soluciones a los problemas de VTP desde el principio.

En muchas situaciones, garantizar que las personas desplazadas por la fuerza tengan acceso a refugio y tierra facilita la acción humanitaria, ya sea porque ello asegura que puedan alimentarse a corto y mediano plazo o porque les ayuda a ser autosuficientes a largo plazo.

Prestar asistencia sin tener en cuenta los derechos de VTP de las personas desplazadas puede frenar o demorar las soluciones. Por ejemplo, una respuesta puede atender con más facilidad problemas vinculados a la restitución, compensación y ocupación en la fase de recuperación temprana si ya se han documentado los acuerdos de tenencia temporal, las viviendas, tierras o propiedades abandonadas y las violaciones de los derechos de VTP durante la fase de emergencia.

Las respuestas a emergencias afectan los mecanismos locales de asentamiento y tenencia de tierras. Si los actores humanitarios son conscientes de las problemáticas en torno a los derechos de VTP en la fase de respuesta a la emergencia, es menos probable que provoquen o agraven inadvertidamente disputas relacionadas con estos derechos (por ejemplo, es probable que surjan disputas si las autoridades locales ceden tierras de propiedad privada para su uso como campamentos sin consultar o indemnizar adecuadamente a sus propietarios).

La protección de los derechos de VTP puede fomentar la igualdad de género y consolidar la identidad cultural en sociedades en las que la custodia de la tierra esté íntimamente ligada a la identidad, la religión y las relaciones sociales de una comunidad.

Los objetivos del Pacto Mundial sobre los Refugiados hacen énfasis en las alternativas a los campamentos, la autosuficiencia y el acceso a los sistemas nacionales (en el contexto de favorecer un retorno en condiciones de seguridad y dignidad, y de aliviar la presión sobre los países de acogida), lo que da un lugar central en la agenda de soluciones a los derechos de VTP.

Lista de Verificación

• Personas desplazadas

- ¿Está familiarizado el personal del ACNUR y de las organizaciones asociadas con las prácticas, leyes y costumbres locales relativas a VTP tanto en las zonas de origen como de refugio? ¿
- Se les ha preguntado a las personas desplazadas sobre sus derechos de VTP y sobre la situación de sus bienes antes y después del desplazamiento?
- ¿Se han tomado medidas para registrar los derechos de VTP y los bienes de las personas desplazadas (por ejemplo, utilizando proGres para procesar documentos relacionados)?
- ¿Se ha informado a las personas desplazadas de sus derechos y obligaciones de VTP?

- ¿Sabes qué autoridades y qué otros proveedores de servicios pueden ayudarlas a ejercer o defender sus derechos de VTP?
- ¿Qué mecanismos existen para garantizar que se consulte a las mujeres y a otros grupos que corren el riesgo de ser ignorados los asuntos relativos a sus derechos de VTP, y que se tengan en cuenta sus opiniones?
- Si ya existen mecanismos nacionales, ¿es necesario respaldarlos para que los grupos en situación de riesgo accedan a ellos con más facilidad?

• **Gobierno nacional y autoridades locales**

- ¿Conocen las autoridades su mandato y obligaciones con respecto a los derechos de VTP?
- ¿Está claro qué derechos, procesos e instituciones son relevantes para cada sector poblacional de la región en cuestión?
- ¿Se les ha consultado a las autoridades locales (gubernamentales o tradicionales) quién es el propietario de la tierra en la que se asientan las personas refugiadas, desplazadas internas o apátridas, y quién más podría verse afectado por el desplazamiento?
- ¿Cómo funciona el régimen de tenencia de la zona en cuestión?
- ¿Qué derechos tienen las personas desplazadas sobre las viviendas, tierras y propiedades asignadas o adquiridas por otros medios?
- ¿Existe un plan nacional de vivienda? ¿Contempla medidas de contingencia para hacer frente a los desplazamientos (crecimiento de los asentamientos informales, desalojos forzados, costos de alquiler)?
- ¿Existe una política territorial nacional? ¿Contiene disposiciones sobre los derechos de VTP de las personas desplazadas por la fuerza? ¿Tiene en cuenta la seguridad de la tenencia en lo que respecta a la edad, el género y la diversidad?
- ¿Cómo se plasman, por tanto, los derechos de VTP de las personas desplazadas por la fuerza en las políticas del Estado?
- ¿Se ha emitido una declaración pública sobre las transacciones ilegales y las reclamaciones infundadas en torno a viviendas, tierras y propiedades abandonadas?
- ¿Se han atendido las preocupaciones sobre la situación de los derechos de VTP en contextos urbanos? Por ejemplo, ¿pueden las personas desplazadas pagar los alquileres actuales? ¿Los alquileres se han vuelto más costosos a causa del desplazamiento?
- ¿Qué consecuencias ha tenido el desplazamiento en la oferta de viviendas adecuadas?
- ¿Qué mecanismos existen para hacer frente a los desalojos arbitrarios o proteger a quienes disponen de menos recursos en caso de conflicto o desacuerdo?
- ¿Funcionan bien los sistemas locales de resolución de conflictos? ¿Pueden acceder a ellos las personas desplazadas por la fuerza?

• **Comunidad de acogida**

- ¿Conocen los propietarios sus obligaciones frente los inquilinos de conformidad con la legislación nacional e internacional?
- ¿Conocen las personas desplazadas, apátridas, repatriadas y las comunidades de acogida (incluidos los propietarios y otros proveedores de alojamiento) sus derechos y obligaciones, así como los derechos y obligaciones de sus contrapartes?
- ¿Se han constituido comités mixtos (conformados por personas desplazadas por la fuerza y representantes de las comunidades de acogida)? ¿Trabajan en conjunto para atender y resolver problemas de VTP?
- ¿Se ha consultado con la comunidad de acogida la ubicación de los asentamientos destinados para personas desplazadas por la fuerza o la ampliación de las zonas municipales o residenciales para alojar a estas personas?
- ¿De qué forma se diferencian el acceso a los servicios básicos de las poblaciones de acogida del de las poblaciones desplazadas?
- ¿Está claro qué grupos tienen acceso limitado a los servicios y recursos institucionales? ¿Qué medidas se pueden tomar para atender sus necesidades?
- Cuando se consulta a las autoridades informales y tradicionales, ¿tienen libertad las mujeres y otros grupos en situación de riesgo de expresar sus puntos de vista?

4. Estándares

Indicador 1.4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra que a) posee documentación reconocida legalmente y b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia

Indicador de resultado básico 16.1 de COMPASS

Proporción de las personas de interés con derechos seguros de tenencia o propiedad sobre viviendas o tierras.

Anexos

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General comment No. 26 \(2022\) on Land and Economic, Social and Cultural Rights](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - The Pinheiro Principles – United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2003](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - Handbook on Housing and Property Restitution for](#)

[Refugees and Displaced Persons – Implementing the Pinheiro Principles, 2007](#)

[UN Food and Agriculture Organization \(FAO\) - Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 2012](#)

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment 7 - The right to adequate housing \(art. 11.1 of the Covenant\): forced evictions, 1997](#)

5. Aprendizajes y prácticas de campo

[Módulo de aprendizaje del ACNUR sobre derechos de vivienda, tierra y propiedad](#)

6. Enlaces

[Consejo Noruego para los Refugiados: catálogo de derechos de vivienda, tierra y... Módulo de aprendizaje del ACNUR sobre derechos de vivienda, tierra y propiedad “Women, Land and Peace” \(Mujeres, tierra y paz\) \(ONU-Hábitat\)](#)

7. Contactos principales

División de Resiliencia y Búsqueda de Soluciones, Equipo de Tareas de Soluciones Duraderas de la Sección de Soluciones Integrales, Grupo Temático Mundial de Protección y Área de Responsabilidad sobre Vivienda, Tierras y Propiedad