



Directrices sobre la evaluación rápida de la tenencia para la planificación de intervenciones posteriores a un desastre

Versión experimental

© **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2016**

Se autoriza citar total o parcialmente el contenido de este documento con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente. La Federación Internacional apreciaría recibir detalles acerca de su utilización. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección secretariat@ifrc.org.

Las opiniones y recomendaciones expresadas en este documento no representan necesariamente la política oficial de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las designaciones y mapas utilizados no suponen la expresión de ninguna opinión por parte de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales con respecto a la condición jurídica de la Federación Internacional salvo indicación en contrario. Todas las fotografías utilizadas en este documento son propiedad intelectual de la Federación Internacional, salvo indicación en contrario.

Fotografía de portada: Bhaktapur, Nepal (Federación Internacional)

Directrices sobre la evaluación rápida de la tenencia para la planificación de intervenciones posteriores a un desastre 1308300 6/2016 S

Apartado postal 303
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 42 22
Telefax: +41 22 733 03 95
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org
Sitio web: <http://www.ifrc.org>

Directrices sobre la evaluación rápida de la tenencia para la planificación de intervenciones posteriores a un desastre

Versión experimental

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo. Cada año, junto con las 190 Sociedades Nacionales miembros, presta asistencia a 160,7 millones de personas a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a 110 millones de personas por conducto de programas de socorro a raíz de desastres y para la recuperación temprana. Juntas, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, género, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de «salvar vidas y cambiar mentalidades».

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en casos de desastre. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

Índice

Glosario	4
Agradecimientos	7
1. Introducción	9
2. Antecedentes	11
3. Motivos para utilizar las directrices de evaluación rápida de la tenencia	14
4. Uso de las directrices – cómo y en qué circunstancias	20
5. Aspectos básicos relativos a la evaluación rápida de la tenencia	22
A. Consideraciones generales sobre la tierra y la propiedad	22
B. Administración y gestión de tierras y de la propiedad	24
C. Acceso a la tierra y a la propiedad – ocupación de tierras y viviendas	26
D. Garantía de la tenencia – pruebas de la residencia en un lugar	28
E. Compraventa forzosa y reubicación	30
F. Solución de litigios relativos a tierras y propiedad	32

Anexos

1. Estructuras oficiales para la gestión de tierras y la vivienda en Filipinas	34
2. Modalidades comunes de tenencia y características	37

Glosario

(adaptado del Tesouro Plurilingüe de Tierras (2003)
de la Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura)

Acceso a la tierra. Posibilidad de ocupar o utilizar la tierra, de forma temporal o permanente, como alojamiento, para una actividad productiva o con fines de recreación y descanso. El acceso a la tierra se puede obtener mediante ocupación directa, trato (compra o alquiler), pertenencia a una familia o parentesco, o en virtud de una asignación del gobierno, de otros propietarios de tierras o de autoridades de gestión.

Derecho consuetudinario. Costumbres, normas o prácticas que regulan el comportamiento social que un grupo social o geográfico ha desarrollado con el tiempo y que muchos miembros del grupo consideran obligatorias.

Derecho escrito. Leyes, normas o reglamentos aprobados y promulgados por el gobierno.

Derechos reales o derechos de propiedad. Intereses sobre la tierra y la propiedad que se reconocen a un individuo o grupo. Se pueden aplicar por separado a la tierra y a las construcciones y bienes que se encuentren en ella (casas, apartamentos, oficinas, edificios agrícolas, etc.). El interés reconocido puede abarcar prácticas sociales consuetudinarias, jurídicas u oficiosas que gozan de legitimidad social en un lugar dado.

Derechos sobre la tierra. Derechos de acceso, uso y control de zonas de tierra y recursos naturales conexos, que están reconocidos social o jurídicamente.

Plano parcelario. Por lo general, consiste en un mapa a gran escala de una zona en el que se indican todas las parcelas y el uso que se hace de las mismas, los límites y las distancias que las separan y los edificios y el conjunto de mejoras aportadas. Generalmente, el plan parcelario comprende un registro de las parcelas. En el contexto de la administración territorial, un plano catastral es un plano parcelario.

Seguridad de la tenencia. Se puede definir de varias maneras:

- ↳ el grado en que los usuarios de tierras pueden estar seguros de que no serán privados arbitrariamente de los derechos de que disfrutan sobre la tierra y los beneficios económicos que se derivan de ella;
- ↳ la certidumbre de que los derechos de un individuo a la tierra serán reconocidos por los demás y protegidos en caso de impugnación;
- ↳ de manera más específica, el derecho de todos los individuos y grupos a la protección efectiva del gobierno contra los desalojos forzosos.

Por el contrario, la tenencia no es segura cuando los usuarios y habitantes de tierras urbanas o rurales consideran que sus derechos a la tierra se ven amenazados por otros actores o pueden no ser duraderos.

Sistema catastral. Normalmente, sistema de información actualizada relativa a la tierra, sobre la base de parcelas, que contiene un registro de derechos reales sobre bienes inmuebles (que abarca los derechos, las restricciones y las responsabilidades). Por lo general, incluye una descripción geométrica de las parcelas de tierra, vinculada a otros registros que describen la naturaleza de los derechos reales, la propiedad o el control de esos derechos reales, y muchas veces el valor de la parcela y sus mejoras. Se puede establecer para fines tributarios (a fin de evaluar la tierra y fijar el gravamen equitativo), con fines jurídicos (traspaso), o para

otros fines administrativos y de planificación (para ayudar a la gestión y el uso del suelo).

Sistemas confesionales. Sistemas basados en una religión, como la *sharia*, que se aplican a los miembros de la religión pertinente, en lugar de una jurisdicción definida geográficamente, como un Estado¹.

Sistemas de tenencia. Conjuntos de normas e instituciones oficiales u oficiosas que determinan el acceso y control sobre la tierra y los recursos naturales.

Tenencia. Modalidad en que individuos y grupos disponen de la tierra o ejercen su propiedad, o relaciones con respecto a la tierra, que están definidas por la ley o la costumbre entre las personas. La tenencia refleja las relaciones entre las personas y la tierra directamente, y las relaciones entre individuos y grupos de personas en sus tratos vinculados con la tierra.

Usucapión. Posesión de la tierra en calidad de intruso u ocupante no autorizado. Un intruso u ocupante no autorizado puede obtener el derecho a la posesión por prescripción. El propietario (o la persona que tiene el derecho a poseer la tierra) puede recuperar la posesión de un intruso u ocupante no autorizado, pero el ejercicio de este derecho está restringido por el plazo de prescripción. En la mayoría de los países el plazo de prescripción se define por ley.

¹ E. Harper, *Customary Justice: from Programme Design to Impact Evaluation* (2011, International Development Law Organisation).

Agradecimientos

La autora del presente documento es Victoria Stodart, funcionaria del Departamento de Alojamiento Provisional y Asentamientos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La elaboración de las directrices fue posible gracias al generoso apoyo financiero de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea y de la Cruz Roja Sueca.

Dejamos constancia de nuestro agradecimiento a la Cruz Roja de Filipinas y a la Cruz Roja Nepalesa por el apoyo prestado durante las misiones sobre el terreno realizadas en 2015. Estas visitas permitieron celebrar reuniones con profesionales que ejecutan actividades de alojamiento provisional sobre el terreno y documentar el enfoque adoptado en las directrices.

Las siguientes personas de la secretaría de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Displacement Solutions, Habitat for Humanity, la Organización Internacional para las Migraciones, el Consejo Noruego para los Refugiados y World Vision realizaron contribuciones particularmente valiosas: Wardell Eastwood, Gabrielle Emery, David Fisher, Siobhan Foran, Fiona Kelling, Elyse Mosquini, Anna Pont, Graham Saunders, Ela Serdargolu, Laura Cunial, Ana Palao, Zeke Simperingham y Jake Zarins.

«Las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y a los derechos de propiedad se deben examinar desde el inicio, ya que la ausencia de derechos claros sobre una determinada parcela de tierra puede dar lugar a conflictos, demoras y aumentos de costos en los programas basados en la reconstrucción de infraestructuras, o en el reasentamiento de poblaciones desplazadas»².

Directrices sobre la evaluación rápida de la tenencia para la planificación de intervenciones posteriores a un desastre

Versión experimental

Las presentes directrices están destinadas a facilitar la evaluación del sector de la vivienda, la tenencia y la propiedad de un país con el fin de favorecer intervenciones más equitativas, mejor documentadas y, por ende, más sostenibles en materia de alojamiento provisional y de emergencia.

² Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Portal sobre tenencia y propiedad de la tierra- *Land Tenure and Disasters*. Octubre de 2014.

1. Introducción

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) ha adquirido notable experiencia en la prestación de alojamiento provisional y de emergencia, a través de su participación durante varios decenios en operaciones motivadas por desastres y de su función de coordinación conjunta del grupo temático sobre refugio del Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas³. Tras un desastre natural, diversos obstáculos jurídicos y de procedimiento de importancia pueden impedir la rápida prestación de ayuda apropiada y equitativa en materia de alojamiento provisional, en perjuicio de las personas y las familias cuyas viviendas han sufrido daños o han quedado destruidas. Muchos de los problemas se deben a la falta de títulos de propiedad fehacientes por parte de quienes poseen u ocupan tierras y terrenos, así como a la confusión general que reina luego de los desastres, o surgen porque los agentes que participan en la ayuda no entienden los marcos jurídicos y regulatorios locales y nacionales, ni su aplicación.

³ El Comité Permanente entre Organismos supervisa la coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria. Incluye entre sus integrantes a diversos organismos de las Naciones Unidas, la Federación Internacional, el CICR y los principales consorcios de organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, que son miembros de pleno derecho o invitados permanentes. En 2005, el Comité inició un proceso de reforma de la ayuda humanitaria (llamado Programa de transformación) para mejorar la eficacia de la respuesta humanitaria mediante el aumento de la previsibilidad y la rendición de cuentas y el fortalecimiento de las alianzas. El enfoque de grupos temáticos forma parte del proceso de reforma. Garantiza una dirección clara, así como la previsibilidad y la rendición de cuentas en los principales sectores de la intervención humanitaria. El grupo temático sobre refugio es uno de los grupos humanitarios mundiales creados siguiendo el enfoque mencionado. Apoya y ofrece servicios de coordinación predecibles, eficaces y oportunos en materia de alojamiento provisional y de emergencia, fortalece la preparación preventiva en todo el sistema y aumenta la capacidad técnica para responder a las emergencias humanitarias mediante una mejor coordinación a nivel mundial, regional y nacional. El grupo está dirigido conjuntamente por la [Federación Internacional](#) y el [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados \(ACNUR\)](#).

Muchos programas de asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia (tanto gubernamentales como de organizaciones humanitarias) exigen que los beneficiarios muestren pruebas documentales de la propiedad. El razonamiento subyacente a este requisito de elegibilidad es evidente. No obstante, un enfoque demasiado restrictivo puede dar lugar a la discriminación de las personas vulnerables, a quienes precisamente se destina la asistencia humanitaria. En los países en desarrollo, aproximadamente apenas un tercio de las tierras está registrado⁴. En muchos países predominan los sistemas de tenencia consuetudinarios o informales, especialmente a nivel comunitario. A menudo se trata de sistemas complejos. Entenderlos puede conllevar un proceso largo y costoso, tanto más difícil cuanto que después de un desastre a menudo la documentación y los registros catastrales se pierden o quedan destruidos. Sin embargo, si no se comprende correctamente los sistemas locales es difícil organizar programas de alojamiento eficaces y equitativos, así como garantizar que se atiendan las necesidades de vivienda de las personas más vulnerables.

Para complicar aún más las cosas, es habitual que la responsabilidad de las cuestiones sobre vivienda y alojamiento de emergencia esté repartida entre varias dependencias gubernamentales. Así, no es extraño que surjan malentendidos entre los gobiernos y los proveedores de alojamiento provisional y de emergencia, que ignoran con qué autoridad deben colaborar o las normas que deben aplicar, con los retrasos y la frustración consiguientes.

La falta de conocimientos de la situación puede también afectar la solución de los litigios relacionados con la tenencia, en particular cuando la documentación no existe o ha quedado destruida.

⁴ ONU-Hábitat, *Designing a Land Records System for the Poor* (2012, Nairobi). Véase en: <http://www.stdm.glt.net/docs/Designing-a-Land-Records-System-for-The-Poor.pdf>.

2. Antecedentes

En junio de 2013, la Misión Permanente del Reino Unido, en Ginebra, organizó conjuntamente con el Consejo Noruego para los Refugiados y la Federación Internacional una mesa redonda sobre *La seguridad de la tenencia en el alojamiento humanitario: elaboración de programas para las personas más vulnerables*, financiada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico⁵. Los donantes y los organismos proveedores de alojamiento provisional y de emergencia que asistieron a la mesa redonda coincidieron en que es necesario entender mejor la seguridad de la tenencia. Se reconoció que los profesionales que trabajan en este campo, los responsables de la gestión de desastres y los encargados de las decisiones deben entender los marcos jurídicos, reglamentarios y consuetudinarios locales pertinentes, y reconocer formas de tenencia diversas para poder adoptar un enfoque más flexible⁶. La concepción de programas para valorar los diferentes tipos de pruebas que acreditan la propiedad o el uso, así como su grado de fiabilidad a los efectos de recibir asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia, podría ayudar a muchas personas y familias que no poseen pruebas de propiedad jurídicamente formalizadas⁷.

⁵ Puede acceder a un resumen del evento en el siguiente enlace: <https://www.ifrc.org/en/news-and-media/newsstories/international/land-rights-and-secure-tenure-fundamental-to-humanitarian-shelter-operations-62681/>

⁶ Federación Internacional y Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), *Seguridad de la tenencia en operaciones de alojamiento humanitario* (2014). Véase en: <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201406/NRC%20IFRC%20Security%20of%20tenure%20report%20SPANISH.PDF>

⁷ Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas y proyecto Brookings Bern sobre desplazamientos internos, *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* (2011). La sección C.1.1 afirma: «Los derechos de propiedad, ya sea individual o colectiva, deben ser respetados si se basan en títulos formales, derechos basados en la costumbre o una posesión u ocupación prolongada e indiscutible».

Mediante la respuesta a las preguntas planteadas en las presentes directrices como parte del proceso de preparación para desastres, los agentes humanitarios podrán entender rápidamente los marcos pertinentes y la manera de aplicarlos si se produce un desastre. La información mejorará la calidad de la evaluación y la selección de los beneficiarios, y permitirá a los profesionales diseñar y ofrecer alojamiento provisional y de emergencia de manera más eficaz y con la debida consideración de la variedad de regímenes de tenencia existentes, especialmente en los entornos urbanos. En las directrices se presta atención a las obligaciones establecidas por el derecho escrito, pero también se tiene en cuenta los sistemas consuetudinarios, religiosos e informales, especialmente los que surten efecto en los grupos vulnerables y marginados.

Las preguntas se agrupan en seis apartados:

- ↳ Consideraciones generales sobre la tierra y la propiedad
- ↳ Administración y gestión de tierras y de la propiedad
- ↳ Acceso a la tierra y a la propiedad – ocupación de tierras y viviendas
- ↳ Garantía de la tenencia – pruebas de la residencia en un lugar
- ↳ Compraventa forzosa y reubicación
- ↳ Solución de litigios relativos a tierras y propiedad.

Las directrices dan por sentado que las evaluaciones realizadas antes de que ocurra un desastre estarán a cargo de personas debidamente cualificadas, que conozcan el sector de la vivienda, las tierras y la propiedad del país y estén familiarizadas con el sector informal y con las diferentes sensibilidades culturales. Como no siempre será posible completar una evaluación de antemano, se han marcado con un asterisco [*] las preguntas prioritarias. En todos los casos, los resultados de la evaluación se deberán difundir de la manera más amplia posible entre la comunidad humanitaria (por ejemplo, a través del grupo temático sobre refugio) para garantizar que las personas afectadas reciban asistencia adecuada, sin discriminación y sin causar ningún «perjuicio».

Estas directrices se basan en trabajos previos de la Federación Internacional y el Consejo Noruego para los Refugiados, en particular, *Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations* (2013-2014), y en *Land and Due Diligence Checklist* (2013) del grupo temático sobre refugio⁸. Varios expertos técnicos de la Federación Internacional, el Consejo Noruego para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones analizaron un primer borrador de estas directrices y lo utilizaron en fase de prueba durante las visitas sobre el terreno realizadas en Filipinas y Nepal. Esta es, pues, una «versión experimental», que se examinará nuevamente después de un período de uso. Se ruega enviar los comentarios a regulatory.barriers@ifrc.org.

⁸ Véase en: <https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/Land%20and%20Shelter%20Checklist.pdf>.

3. Motivos para utilizar las directrices de evaluación rápida de la tenencia

Muchos países se caracterizan por el concepto de pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia de leyes y autoridades paralelas que orientan y dan contenido a la administración de justicia sobre asuntos similares⁹. El derecho escrito puede coexistir, incorporar o superponerse al derecho consuetudinario o a los sistemas confessionales que los miembros de un grupo (o algunos de ellos) pueden considerar más legítimos, aunque no estén reconocidos formalmente. En consecuencia, es preciso conocer tanto los sistemas *de jure* (leyes y procedimientos escritos) como los sistemas *de facto* (basados en la práctica habitual).

Los regímenes aplicables a la vivienda, la tierra y la propiedad son a menudo objeto de pluralismo jurídico. Esto sucede especialmente en relación con la tenencia y la seguridad de la tenencia. El concepto «tenencia» se refiere a la modalidad de ocupación o uso de una edificación o de una parcela de terreno. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, etc.¹⁰ La modalidad de ocupación de las tierras y las viviendas está supeditada a los derechos y las condiciones establecidos para cada forma de ocupación o utilización, y estos, a su vez, se derivan de los acuerdos de tenencia pertinentes de carácter jurídico, consuetudinario,

⁹ Federación Internacional y Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), *Seguridad de la tenencia en operaciones de alojamiento humanitario* (2014). Véase en: <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201406/NRC%20IFRC%20Security%20of%20tenure%20report%20SPANISH.PDF>.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11). Documento de las Naciones Unidas E/1992/23, 13 de diciembre de 1991, párr. 8.

religioso o informal¹¹. Los fundamentos en función de los cuales una persona estima que no está expuesta al riesgo de desalojo (es decir, que tiene «seguridad de la tenencia») pueden revestir igualmente carácter informal o formal.

La seguridad de la tenencia es uno de los siete criterios que componen el derecho a vivienda adecuada. Una vivienda adecuada es más que una mercancía: además de ofrecer la seguridad de la tenencia, debe ser culturalmente adecuada; asequible; permitir el acceso a servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; ser habitable; ser accesible; y estar en un lugar apropiado.¹² De estos siete criterios, el más complejo es, sin duda, la seguridad de la tenencia.

Por lo general, se entiende que la seguridad de la tenencia deriva de derechos escritos sobre la tierra, a menudo demostrados mediante documentación (por ejemplo, un título registrado de propiedad o un contrato) que recoge formalmente la titularidad de la propiedad o del uso de un bien. Sin embargo, dado que en el mundo en desarrollo apenas una tercera parte de la superficie de tierras está registrada, los documentos de propiedad no son la única prueba de ocupación, y ni siquiera la más difundida. La plena propiedad es apenas una de las múltiples opciones de tenencia.

El registro formal de un bien raíz puede entrañar un proceso costoso y prolongado. Además, en muchos países no existe un registro formal de la propiedad, o si lo hay, es ineficaz y oneroso. Por lo tanto, muchas personas confían en los sistemas

¹¹ A medida que se intensifican la migración a zonas urbanas y la urbanización, los sistemas de tenencia basados en el derecho escrito y en la costumbre, así como los sistemas de regulación del uso del suelo en zonas urbanas y rurales, chocan entre sí con mayor frecuencia, lo que genera confusión, y a veces conflictos.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11). Documento de las Naciones Unidas E/1992/23, 13 de diciembre de 1991.

consuetudinarios o informales para garantizar la seguridad de la tenencia. En muchos casos, las familias han vivido durante generaciones en la misma vivienda, o en la misma parcela de tierra, sin un título documental. Creen que son dueños de la tierra o de la vivienda y esperan permanecer allí de forma indefinida, si así lo desean. Estas personas tienen una sólida percepción de seguridad de la tenencia, a menudo apoyada y validada por sus vecinos y la comunidad. Si se entiende y reconoce la legitimidad social de esas percepciones subjetivas, las intervenciones en caso de desastre pueden ser más fundamentadas, equitativas y sostenibles.

Un objetivo fundamental de las directrices es favorecer el perfeccionamiento de la ayuda que prestan tanto el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) como otras organizaciones en materia de alojamiento provisional y de emergencia. Para ello, es importante lograr un equilibrio entre la atención de las necesidades de alojamiento provisional y de emergencia de los grupos más vulnerables y los esfuerzos destinados a velar por que los beneficiarios no se vean desalojados por un tercero. Las preguntas planteadas en las presentes directrices no resolverán automáticamente los problemas relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad a raíz de situaciones de desastre. No obstante, si se comprende las modalidades de ocupación de la tierra y la vivienda en determinados contextos, se podrán elaborar programas más flexibles y responsables, y mejorar la seguridad de la tenencia de bienes raíces.

Una evaluación rápida de la tenencia puede reforzar la intervención en los cinco aspectos siguientes.

1. Evaluaciones. Si se entiende el contexto relativo a la vivienda, la tierra y la propiedad, se podrá plantear preguntas de evaluación apropiadas sobre las modalidades de ocupación de las tierras y viviendas. Se podrá también planificar los programas de

intervención humanitaria de manera que tengan en cuenta las condiciones de vida de la población, las estructuras sociales, las vulnerabilidades, los tipos de ayuda necesarios (por ejemplo, vivienda en alquiler o dinero en efectivo) y otras cuestiones relativas a la protección.

2. Criterios de selección de los beneficiarios. Para que la asistencia humanitaria en materia de alojamiento provisional y de emergencia sea equitativa y provechosa para las personas más vulnerables, es necesario un enfoque flexible de la tenencia. En los procesos de selección de los beneficiarios cabrá tener en cuenta y reconocer formas de tenencia distintas de aquellas sujetas a títulos de propiedad registrados.

La observancia de los procedimientos de diligencia debida recomendados en estas directrices permitirá que quienes deban adoptar decisiones estén en mejores condiciones para cuantificar los riesgos que conlleva la asistencia a hogares que carecen de títulos oficiales de tenencia. El proceso debe permitir una definición más amplia de la tenencia y de la seguridad de esta en el contexto de una intervención humanitaria, y la determinación de los riesgos asociados a las diferentes formas de tenencia. Si se contara con apoyo jurídico específico, se podría también prestar asistencia a los hogares clasificados como de «alto riesgo» o «no suficientemente seguros». Los programas podrían garantizar, por ejemplo, que tras el deceso de un titular de derechos, las parcelas de tierra se dividan de una manera adecuada y en consonancia con el debido proceso.

3. Representación gráfica de la comunidad. Antes de configurar un programa de representación gráfica de la comunidad es importante entender las formas de ocupación de la tierra y tener en cuenta e incluir a todas las categorías de ocupantes. De esta manera el programa será más completo y fiable, facilitándose, además, el apoyo de la comunidad y de las autoridades locales.

4. Tenencia más segura y prevención de eventuales «perjuicios».

Muchos programas de alojamiento provisional y de emergencia intentan mejorar la seguridad de la tenencia mediante la entrega de documentos de legitimización a los beneficiarios de unidades de alojamiento. En ellos se suele recoger el contenido normalizado de otros documentos elaborados con motivo de crisis anteriores y se adopta un enfoque genérico que no tiene en cuenta el contexto local o las prácticas locales de tenencia. Mediante la adaptación específica de los documentos a las circunstancias que reinan sobre el terreno, se podrá mejorar la seguridad de la tenencia y la calidad del programa.

Es evidente que para la ejecución de programas de alojamiento se debe tener cierta confianza en que los beneficiarios podrán permanecer en las tierras o terrenos que ocupan. Es posible que la elaboración de documentos no siempre sea el mejor medio para lograrlo. Los contratos o memorandos de entendimiento pueden inhibir o disuadir la autorización de obras de reparación o reconstrucción por parte de los propietarios; además, ante documentos que parecerían conceder a las familias medios legítimos de reclamación formal de terrenos que han ocupado de manera informal, los propietarios podrían aprovechar la ocasión para dar por terminado cualquier acuerdo vigente. Por consiguiente, es imprescindible el análisis específico de cada situación. La imposición, a los propietarios o a los residentes, de acuerdos que se resistan a firmar puede tener consecuencias perjudiciales y agudizar la inseguridad de la tenencia o la explotación cuando expire la duración prevista del acuerdo. A veces convendrá promover un acuerdo verbal entre las partes, ante los miembros de la comunidad como testigos que lo certifiquen, especialmente en lugares donde el reconocimiento de la posesión por parte de la comunidad sea la norma.

La diligencia debida exige que los jefes de programas tomen medidas razonables para garantizar que los eventuales beneficiarios tengan derecho a ocupar las parcelas de tierra que se utilizan

para ofrecer alojamiento provisional o vivienda. Esto requiere tiempo, pericia y recursos. Con el fin de velar por que las personas más vulnerables reciban la asistencia que necesitan, en condiciones seguras, se considera una buena práctica el recurso a un abogado local para que ayude con la verificación de información, brinde asesoramiento sobre la documentación necesaria y la elaboración, y evalúe los casos de alto riesgo.¹³

5. Reasentamiento. Si fuese necesario el reasentamiento de personas (por ejemplo, debido a la reconstrucción prohibida por las autoridades en un terreno considerado inseguro), se deberá proceder conforme a las normas y directrices nacionales e internacionales. Así, por ejemplo, el derecho nacional podría imponer obligaciones jurídicas con respecto a la consulta, la notificación y la compensación. Las normas nacionales e internacionales son también en extremo pertinentes cuando se planea la edificación de grandes obras de infraestructura (como centrales hidroeléctricas) que conllevan el desplazamiento de la población, así como en las situaciones posteriores a un desastre cuando las autoridades deciden el traslado de personas por cuestiones de seguridad. Conviene, pues, entender cabalmente esas leyes y normas tanto en lo que concierne a la elaboración de programas como a actividades de defensa de intereses.

Independientemente de la existencia de leyes y normas nacionales, los desalojos forzosos son incompatibles con el derecho a vivienda adecuada en virtud del derecho internacional y «solo pueden justificarse en circunstancias muy excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional»¹⁴.

¹³ Por ejemplo, el abogado puede ayudar a registrar la subdivisión de lotes después de la sucesión, volver a crear documentos que se han perdido, documentar correctamente la compraventa de propiedades y registrar títulos de propiedad.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11). Documento de las Naciones Unidas E/1992/23, 13 de diciembre de 1991, párr. 18.

4. Uso de las directrices – cómo y en qué circunstancias

De manera idónea, convendría que los asuntos planteados en estas directrices se confíen al asesor jurídico de una Sociedad Nacional o del organismo que brinde alojamiento provisional y de emergencia, a un bufete de abogados que preste servicios *pro bono* o a un experto en vivienda, tierras y propiedad que trabaje en el sector de alojamiento provisional y de emergencia.

Las preguntas de orientación figuran agrupadas conforme a un mismo esquema, a saber:

1. *panorama general*: explicación del propósito general de las preguntas correspondientes a cada sección;
2. *consideraciones fundamentales*: consideraciones de carácter amplio que cabría tener en cuenta;
3. *preguntas*: lista de preguntas específicas.

La vivienda, la tierra y la propiedad plantean cuestiones complejas en todos los países y aunque la primera reacción sea brindar respuestas largas y detalladas a muchas de las preguntas, será preferible hacerlo de manera concisa. Las respuestas breves favorecerán la comprensión y el interés por parte de los profesionales sobre el terreno. Las preguntas «mínimas» necesarias figuran identificadas con un asterisco [*] (es decir, aquellas que deben ser objeto de una respuesta incluso si no se hubiera completado todas las secciones de las directrices antes de que ocurra un desastre).

Consideraciones generales

- ↘ Siempre que sea posible, apoye su respuesta con la referencia a leyes, reglamentos o procedimientos específicos.
- ↘ Cuando una pregunta se refiera a un proceso, descríballo. Por ejemplo, si se pregunta acerca del registro de tierras o

propiedades, indique los documentos o formularios que se necesitan, dónde se deben presentar, las aprobaciones que se requieren, el tiempo necesario para completar el proceso y las tarifas aplicables.

- ↘ Distinga la teoría de la práctica. Tenga en cuenta los trámites engorrosos u otras dificultades. Si la ley señala que un procedimiento llevará veintiocho (28) días, indique el tiempo que suele durar en la práctica.
- ↘ Tenga en cuenta:
 - los contextos rurales y los urbanos, porque los derechos sobre tierras y la propiedad están regulados a menudo de manera diferente;
 - las leyes y procedimientos escritos (*de jure*) y los hechos en práctica (*de facto*), especialmente en el caso de zonas remotas y asentamientos informales.

5. Preguntas relativas a la evaluación rápida de la tenencia

A. Consideraciones generales sobre la tierra y la propiedad

Panorama general

La tierra es un recurso cada vez más finito. Tiene un valor económico pero también un valor emocional. Por consiguiente, a menudo es causa y factor de conflicto. Como indican los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el acceso a la tierra y a la vivienda es la base para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la inclusión social (ODS 1.4). Sin embargo, muchas personas están excluidas de esos procesos y no tienen acceso a la tierra o la propiedad. La tierra es un tema complejo, sobre todo en las situaciones de crisis, pues genera una mezcla singular de preocupaciones de orden económico, político, jurídico, reglamentario y consuetudinario.

Para reconocer y gestionar las repercusiones eventuales de las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto de una intervención de emergencia, es importante entender las leyes y los reglamentos pertinentes; la manera en que el Estado gestiona la tierra; su accesibilidad; la interacción de los sistemas formales e informales; las sensibilidades en torno a esas cuestiones; y la medida en que se respetan los derechos a la tierra. Un análisis cabal de estas preguntas pondrá de manifiesto eventuales problemas y obstáculos que convendrá abordar, favorecerá la seguridad de la tenencia y el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación de las poblaciones afectadas a través de la ejecución de los programas, y evitará que surjan sistemas paralelos.

Consideraciones fundamentales

- ↳ ¿Reconoce el Estado los derechos en materia de vivienda?
- ↳ ¿Ha reformado recientemente el país su sistema de tenencia o de propiedad?
- ↳ ¿De qué manera se aborda los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad en las zonas urbanas y rurales?

Preguntas

1. ¿Ha ratificado el Estado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?
2. ¿Está el derecho a una vivienda adecuada reconocido expresamente en la constitución del Estado?*
3. ¿De qué manera se clasifica la tierra (enajenable, no enajenable)? ¿Cuáles son las principales formas de acceder a la tierra (adquisición, sucesión, matrimonio, alquiler, propiedad colectiva, etc.)? ¿Existen diferencias entre las zonas urbanas y rurales?*
4. ¿Qué leyes y reglamentos rigen los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad? Considere la propiedad de la tierra, pero también otras formas de ocupación y uso (arrendamiento, fideicomisos de tierras comunitarias, otras formas de gestión comunitaria o colectiva). ¿Cuáles son las disposiciones fundamentales? ¿Son las mismas en las zonas urbanas y rurales?*
5. ¿Están los derechos oficiosos (como el derecho consuetudinario o los derechos comunales) reconocidos oficialmente? ¿Están reconocidos en la práctica?*
6. ¿De qué manera se integra en el marco jurídico las leyes religiosas (como la *sharia*)? ¿Se aplica la ley religiosa en la práctica? Cuando surgen conflictos de leyes, ¿cuál prevalece?

B. Administración y gestión de tierras y de la propiedad

Panorama general

A diferencia de la salud o de la educación, la gestión de la vivienda y la tierra rara vez está concentrada en un único organismo o ministerio gubernamental. La responsabilidad a menudo está repartida entre varias entidades, que pueden estar desvinculadas o aplicar sistemas paralelos. Además, la entidad responsable del alojamiento provisional durante una intervención de emergencia (por ejemplo, en el marco del grupo temático sobre refugio) puede no ser necesariamente el organismo principal encargado de temas de vivienda. Así, es sumamente importante saber cuáles son las dependencias u organismos gubernamentales a los que se debe consultar y acudir cuando se elabora un programa sobre alojamiento provisional y de emergencia.

Consideraciones fundamentales

- ↘ ¿Cuáles son las responsabilidades específicas de cada dependencia o ministerio gubernamental? ¿Difieren las estructuras locales de las nacionales?
- ↘ ¿Desempeñan una función las autoridades tradicionales?
- ↘ ¿Cómo se llevan los registros? ¿Difieren a nivel nacional y local?
- ↘ Conviene representar las funciones y responsabilidades de forma gráfica, para identificar más fácilmente los aspectos donde existe superposición. Véase un ejemplo en el anexo A (Filipinas).

Preguntas

1. ¿Cuáles son las responsabilidades específicas de cada dependencia o ministerio gubernamental, con respecto a la administración y la regulación de la vivienda, la tierra y la propiedad? ¿Están claramente definidas sus funciones? ¿Cómo funcionan las instituciones a nivel local?*
2. ¿Está centralizada la administración de las tierras? ¿Existe una base de datos central de los registros de tierras? Si no, ¿cómo se gestiona?*
3. ¿Qué tan preciso y accesible es el registro de la propiedad o el sistema catastral? ¿Cómo se mantiene y actualiza? ¿Existen diferencias entre las zonas rurales y urbanas, o a nivel nacional y local? ¿Está digitalizado el sistema? ¿Existen sistemas de copias de seguridad en caso de desastre?*
4. ¿Qué porcentaje de la tierra está aún sin registrar? ¿Qué tiempo lleva el registro de una propiedad?
5. ¿Cómo se registra la propiedad o la ocupación de tierras no registradas (por ejemplo, en registros de la comunidad, a cargo de los ancianos de la aldea)?*
6. ¿Cuánto cuesta registrar una propiedad por primera vez? ¿Cuál es el procedimiento? ¿Cuál es el procedimiento para la transferencia de la propiedad, y cuál es su costo?
7. ¿Se utiliza el mismo proceso de registro para las tierras urbanas y rurales?
8. ¿Proporciona el registro de la propiedad información sobre los diferentes tipos de tenencia?
9. ¿Cuán transparente es el sistema de administración de la tierra?

C. Acceso a la tierra y a la propiedad – ocupación de tierras y viviendas

Panorama general

Las modalidades de posesión, utilización u ocupación de la vivienda y la tierra varían de un país a otro (y dentro de los países), así como varían los derechos a la tierra y a la vivienda. Las personas pueden ejercer diferentes derechos de uso, control, transferencia y disfrute sobre la misma parcela de tierra. Es importante entender estos diferentes derechos a fin de encontrar soluciones de alojamiento flexibles para diversas formas de tenencia, como el usufructo.

El usufructo es una forma común de tenencia en Filipinas. Permite que una persona permanezca en una propiedad por un periodo determinado, pero sin poder venderla ni hipotecarla (véase las formas comunes de tenencia en el anexo B)

Consideraciones fundamentales

- ¿Qué diferentes modalidades de tenencia formales e informales existen? ¿Cuáles son sus características?
- ¿Se respetan los derechos en lo que respecta al género y las minorías? Por ejemplo, ¿se reconoce y se pone en práctica la propiedad conjunta? ¿Están protegidos los pueblos indígenas?
- ¿Qué acceso tienen los pobres a la tierra y a la vivienda? ¿Se respetan los derechos de ocupación irregular?
- Considere la posibilidad de redactar un cuadro de tipologías formales e informales de tenencia. 1) Enumere los tipos de tenencia; 2) describa los derechos y las restricciones característicos de cada uno; 3) enumere los documentos que se utilizan para garantizar la seguridad de la tenencia (como contrato de alquiler, declaración de impuestos, testamento). Analice cuál es la modalidad de alojamiento provisional y de emergencia más apropiada para el tipo particular de tenencia (alquiler, dinero en efectivo, reconstrucción).

Preguntas

1. ¿Qué tipos de tenencia reconoce el Estado? ¿Qué «modalidades» de tenencia no reconoce?*
2. ¿Qué derechos (protección contra el desalojo forzoso, sucesión) están vinculados a cada forma de tenencia?
3. ¿Qué formas de tenencia son las más comunes?*
4. ¿Hay formas de tenencia que se consideren tan seguras como la plena propiedad? ¿Se reconoce la propiedad consuetudinaria en la ley?*
5. ¿Pueden las mujeres poseer o heredar tierras legalmente? En la práctica, ¿se aplica? Considere las diferencias de tipo regional, religioso y consuetudinario.*
6. ¿Se reconoce o alienta la propiedad conjunta? En la práctica, ¿se aplica? ¿Se aplica solo a la propiedad conyugal?*
7. ¿Pueden los menores tener la propiedad de tierra? En la práctica, ¿se aplica?
8. ¿Permite el marco jurídico que los grupos minoritarios (minorías étnicas, inmigrantes, personas apátridas, etc.) posean, ocupen o utilicen una tierra o una vivienda? ¿Están sujetos a condiciones especiales?*
9. ¿Existen prácticas étnicas, religiosas o culturales que impidan que ciertos grupos posean o arrienden tierras o viviendas?*
10. ¿Tienen las personas que no son propietarias de tierras algunos derechos (por ejemplo, usucapión)? Si es así, ¿qué derechos tienen y cuáles son los procedimientos pertinentes? ¿Se reconocen y garantizan sus derechos en la práctica?*
11. ¿Existen políticas (como programas de vivienda sociales) de asistencia a los pobres? Si es así, ¿cuál es el procedimiento para acceder a la tierra y la vivienda, cuál es el costo y qué documentación se requiere?*

D. Garantía de la tenencia – pruebas de la residencia en un lugar

Panorama general

Conforme se ha señalado, las personas utilizan y aceptan muchas maneras de demostrar la propiedad y el uso de la tierra y de la vivienda. Estos medios pueden ser formales (títulos de propiedad) o informales (facturas de servicios públicos). Es importante conocer los medios de prueba que están reconocidos y se utilizan habitualmente. Las siguientes preguntas pueden ayudar a identificar los medios de prueba considerados «suficientemente seguros» a tenor de los criterios de evaluación de beneficiarios y las formas de prueba confiables para los organismos de vivienda.

Consideraciones fundamentales

- ↘ ¿Cuáles son las modalidades de compraventa de la tierra en los mercados formales e informales?
- ↘ ¿Qué requisitos se solicita a las partes que desean registrar tierras? ¿Se respetan los procedimientos? ¿Es confiable el proceso?
- ↘ ¿Qué peso se atribuye a la documentación escrita? ¿Qué otras condiciones pueden ser necesarias (por ejemplo, una cuenta bancaria)? ¿Qué procesos informales (como la verificación de la comunidad) existen?
- ↘ Si la documentación se pierde o se destruye, ¿de qué manera se puede reponer?
- ↘ ¿Qué normas y procedimientos rigen las sucesiones?

Preguntas

1. ¿Qué instrumentos o documentos jurídicos oficiales determinan la propiedad de tierras (títulos de propiedad) y la ocupación de la tierra (contratos de arrendamiento)? ¿Cómo se obtienen los documentos necesarios? ¿Está generalizada la propiedad formal? (Por ejemplo, ¿qué proporción de las familias pobres de las zonas rurales poseen títulos de propiedad?)*

2. ¿Cuál es el procedimiento para determinar las características topográficas de la tierra (medición espacial y levantamiento de mapas)? ¿Se realiza una representación gráfica de los riesgos y amenazas? Si es así, ¿de qué manera y dónde se comunican los hallazgos?*
3. ¿Se utilizan documentos informales (declaraciones de impuestos, facturas de servicios públicos, etc.) para confirmar la propiedad y la ocupación de la tierra? ¿Es esta práctica habitual? ¿Se sigue la misma práctica en las zonas urbanas y rurales?*
4. ¿Qué documentos se producen cuando se vende la tierra? ¿Pueden utilizarse esos documentos para demostrar la propiedad, mientras se registra la tierra?
5. ¿Qué medidas informales (como acuerdos verbales o apretones de manos) se utilizan para refrendar las transacciones sobre tierras o viviendas? ¿Se las respeta normalmente?*
6. ¿Existe un sistema oficial de dirección postal? ¿Se incluyen en él los asentamientos informales?
7. ¿Existen sistemas tributarios informales? Si es así, ¿se extienden recibos?
8. ¿Qué redes de seguridad existen (como programas de viviendas sociales o asistencia social del Estado)? ¿Qué tipo de identificación requieren? ¿Qué forma de recibo ofrecen?*
9. ¿Cuál es el procedimiento para la transferencia de las tierras o viviendas que se heredan?*
10. ¿Cuál es el procedimiento para la subdivisión de parcelas de tierra?
11. En ausencia de documentación escrita, ¿pueden los funcionarios del gobierno local o representantes de la comunidad prestar testimonio de acuerdos verbales?*

E. Compraventa forzosa¹⁵ y reubicación

Panorama general

La compraventa forzosa o expropiación se produce cuando un Estado adquiere legalmente la tierra de una persona para un fin determinado. Las adquisiciones no deben ser arbitrarias; deben basarse en el interés público y ajustarse al debido proceso, y las personas afectadas deben recibir una indemnización justa y equitativa. La razón más común para las expropiaciones son los proyectos de infraestructura pública (construcción de aeropuertos, fuentes de energía hidroeléctrica, carreteras, etc.). Sin embargo, también se producen durante las crisis, para permitir a las autoridades trasladar a los habitantes de zonas de peligro o instalar en nuevas tierras a los que hubieran perdido las suyas (por ejemplo, por inundaciones). La reubicación después de un desastre debe ser una solución de último recurso; debe seguirse el debido proceso y respetarse los derechos de los que se trasladan.

Consideraciones fundamentales

- ↳ El reasentamiento responsable no se restringe a construir refugios. Los programas deben crear un ambiente seguro en el que las comunidades tengan acceso a una vivienda adecuada y a servicios públicos, a la infraestructura esencial, y a las oportunidades para ganar su subsistencia¹⁶. Es preciso adoptar un enfoque holístico.
- ↳ Como medida de preparación preventiva, los gobiernos pueden identificar terrenos que se utilizarán como alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre. Cuando se realice esta planificación territorial se debe contar con el acuerdo de todas las partes afectadas y tener en cuenta

¹⁵ La compraventa forzosa se denomina también dominio eminente o expropiación de tierras.

¹⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Post-disaster Settlement Planning and Guidelines* (2012), pág. 7.

el uso normal de la tierra en cuestión, así como las medidas que se tomarán a raíz de una crisis.

- Las normas internacionales sobre reubicación establecen que la reubicación involuntaria debe ser una medida de último recurso¹⁷, para proteger la vida y salud de las poblaciones afectadas (por ejemplo, como forma de reducir el riesgo de desastres). El desalojo forzoso constituye una violación de los derechos humanos, y las normas o leyes nacionales deben definir procedimientos para la reubicación que impidan que se produzca ese tipo de desahucio.
- Las adquisiciones de tierra asociadas con grandes proyectos urbanísticos a menudo pueden generar abusos de procedimiento. A los fines de la promoción y la protección, es importante conocer el marco jurídico y regulatorio.

Preguntas

1. ¿Está reconocida o admitida la compraventa forzosa (dominio eminente, expropiación de tierras)? Si es así, ¿en qué condiciones?*
2. ¿Se aplican estrictamente las condiciones o procesos de compraventa forzosa? ¿Es la regulación adecuada (o son frecuentes las apropiaciones de terrenos)?*
3. ¿Puede el gobierno expropiar temporalmente terrenos durante las emergencias? Si es así, ¿cuál es el procedimiento? ¿Existe un sistema de compensación (justiprecio), y se aplica?*
4. ¿Se producen desalojos forzosos? Si es así, ¿se tiene conciencia del problema? ¿Están prohibidos por leyes o normas?*
5. ¿Qué medidas de protección o de compensación se contemplan para las personas que son desalojadas y reubicadas? ¿Se aplican esas medidas? ¿Existe un procedimiento establecido para la reubicación?

¹⁷ Comité Permanente entre Organismos, *Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (2006), párrs. A.1.6 y C.2.9; Comité Permanente entre Organismos, *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disaster* (2011), párr. D.2.4.

F. Solución de los litigios relativos a tierras y propiedades

Panorama general

La solución de los litigios de tierras suele ser lenta y costosa. En la práctica, los procedimientos formales a menudo están disponibles solo para los que tienen acceso a los conocimientos técnicos y los recursos. Este problema se agrava durante las crisis. A nivel local, los habitantes pueden abordar las reclamaciones de diferentes maneras. A menudo los dirigentes y miembros de la comunidad actúan como juez y jurado. Estos métodos pueden no ser reconocidos oficialmente, pero a menudo son más accesibles y sus decisiones pueden ser tan respetadas y exigibles como las adoptadas por los tribunales. Es importante entender los procesos de solución de controversias a nivel de la comunidad, de manera que se los pueda apoyar y respetar adecuadamente.

Consideraciones fundamentales

- ↘ Para que el estado de derecho impere de forma eficaz, equitativa y transparente, el sistema de justicia debe ser accesible y asequible. En muchos países, no lo es.
- ↘ Es probable que existan muchos mecanismos de solución de diferencias en los sistemas formales e informales. Los mecanismos son probablemente diferentes en las zonas rurales y urbanas.
- ↘ Conviene analizar en qué medida los mecanismos formales e informales de solución de diferencias son equitativos. ¿Son accesibles a las mujeres, los menores de edad y otras minorías? ¿Se pone asistencia a disposición de las personas que no pueden pagar los honorarios o que no entienden los procedimientos?

Preguntas

1. ¿Cómo se resuelven normalmente los litigios sobre tierras?*
2. ¿Existen mecanismos eficaces y eficientes de solución de diferencias previstos para resolver los litigios sobre tierras y propiedad? Si es así, ¿de qué manera puede una persona presentar una demanda? ¿Cuánto dura el procedimiento? ¿Cuánto cuesta?
3. ¿Hay medios informales de solución de diferencias reconocidos (a través del consejo de la comunidad, por ejemplo)? Si es así, ¿son estos procesos equitativos? ¿En qué medida sus decisiones son reconocidas por el sistema judicial formal?*
4. ¿Son eficaces y eficientes los medios de solución de litigios relativos a la tierra? Por ejemplo, ¿hay en los tribunales una acumulación de casos pendientes de litigios sobre tierras?
5. ¿Qué porcentaje de los casos de litigios relativos a tierras acaban en los tribunales?
6. ¿Se puede utilizar pruebas no documentales para obtener el reconocimiento formal de los derechos a la propiedad cuando no existan otros medios de prueba disponibles? ¿Qué tipos de pruebas (por ejemplo, testimonios) se aceptan?
7. ¿Es accesible el sistema de justicia? ¿Existe un sistema de asistencia jurídica gratuita? ¿Cuáles son los criterios para poder utilizarla?*
8. ¿Se han utilizado en el pasado procesos de mecanismos de solución de diferencias acelerados para un caso en particular o en situaciones de desastre?
9. ¿Cómo se convalidan las reivindicaciones de propiedad o de ocupación de la tierra? ¿Cuál es el procedimiento?*
10. Si los documentos jurídicos se pierden o se dañan, ¿cómo se los puede reponer? Se ruega describir el procedimiento.*

Anexo 1. Estructuras oficiales para la gestión de tierras y la vivienda en Filipinas

	Departamento de Bienestar Social	Oficina de Minas y Geociencia	Dirección Nacional de Desarrollo Económico	Departamento de Reforma Agraria	Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Departamento de Agricultura	Consejo Coordinador de Vivienda y Desarrollo Urbano	Consejo Regulador de la Vivienda y el Uso de la Tierra	Dirección Nacional de la Vivienda	Oficina de Gestión de Tierras	Dirección de Registro de Tierras	Unidades de Gobierno Local	Comisión Nacional de Pueblos Indígenas
Gestión de desastres													
Intervención en caso de emergencia													
Representación gráfica de las amenazas y delimitación de zonas de no construcción													
Recuperación y reconstrucción													
Reforma agraria													
Medición de tierras													
Procesamiento de indemnización													
Registro de tierras													
Emisión de certificados de propiedad													

	Departamento de Bienestar Social	Oficina de Minas y Geociencia	Dirección Nacional de Desarrollo Económico	Departamento de Reforma Agraria	Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Departamento de Agricultura	Consejo Coordinador de Vivienda y Desarrollo Urbano	Consejo Regulador de la Vivienda y el Uso de la Tierra	Dirección Nacional de la Vivienda	Oficina de Gestión de Tierras	Dirección de Registro de Tierras	Unidades de Gobierno Local	Comisión Nacional de Pueblos Indígenas
Medición y distribución de la tierra													
Prestación de servicios de apoyo													
Desarrollo urbano													
Revisión de los planes de desarrollo													
Zonificación													
Solución de litigios sobre el uso de la tierra													
Reasentamiento urbano													
Administración de tierras enajenables o de las que se puede disponer													
Emisión de patentes y certificados de título													
Registro de los documentos sobre transacción de tierras													

	Departamento de Bienestar Social	Oficina de Minas y Geociencia	Dirección Nacional de Desarrollo Económico	Departamento de Reforma Agraria	Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Departamento de Agricultura	Consejo Coordinador de Vivienda y Desarrollo Urbano	Consejo Regulador de la Vivienda y el Uso de la Tierra	Dirección Nacional de la Vivienda	Oficina de Gestión de Tierras	Dirección de Registro de Tierras	Unidades de Gobierno Local	Comisión Nacional de Pueblos Indígenas
Elaboración de planes de uso del suelo y desarrollo													
Elaboración de ordenanzas de zonificación													
Reclasificación de tierras y valoración													
Pueblos indígenas													
Obtención de título sobre tierras ancestrales													
Aprobación de enajenación o utilización de tierras ancestrales													
Aprobación de la gestión de las tierras ancestrales													

Anexo 2. Modalidades corrientes de tenencia y sus características

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Plena propiedad	Se tiene la propiedad a perpetuidad. Este tipo de propiedad se encuentra en las economías de mercado en todos los niveles de desarrollo económico, incluidas las economías en transición de Europa oriental.	Proporciona un alto grado de seguridad. Hay libertad para disponer de los bienes o utilizarlos como garantía para préstamos. Eleva al máximo el valor comercial, al permitir a los propietarios realizar aumentos sustanciales en los valores de los activos.	Los costos de acceso pueden ser altos. El valor como garantía puede no ser pertinente si los ingresos son bajos o las instituciones financieras son débiles. Los valores de la propiedad pueden bajar o subir, y los desprevenidos pueden encontrarse con que las propiedades valen menos de lo que pagaron por ellas.

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Plena propiedad sujeta a plazo	Propiedad condicional. El título se otorga al término de los pagos o cuando se han completado las mejoras. La plena propiedad sujeta a plazo también se encuentra en todas las economías de mercado.	Proporciona el mismo alto grado de seguridad que la plena propiedad, siempre que los pagos se hagan según lo exigido, y se completen las mejoras. Libertad de disponer de los bienes o utilizarlos como garantía para préstamos. Eleva al máximo el valor comercial, al permitir a los propietarios realizar aumentos sustanciales en los valores de los activos.	La falta de pagos o de realización de mejoras puede dar lugar al desalojo y la pérdida de los fondos invertidos. El valor como garantía puede no ser pertinente si los ingresos son bajos. Los valores de la propiedad pueden bajar o subir, y los desprevénidos pueden encontrarse con que las propiedades valen menos de lo que pagaron por ellas. Las expectativas de aumento de los valores pueden desviar las inversiones de actividades económicas más productivas.
Arrendamiento registrado	Propiedad por un plazo determinado, de unos meses a 999 años. Esta figura se basa en el derecho inglés sobre propiedad y existe en la mayoría de los países en los que se aplica este ordenamiento jurídico, en particular los miembros de la Commonwealth y los países que alguna vez estuvieron bajo la administración colonial británica.	Tan seguro como la plena propiedad, pero solo por el período especificado en el contrato de arrendamiento.	Requiere un marco jurídico. Los costos de acceso pueden ser altos.

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Alquiler público	Ocupación mediante alquiler de tierras o viviendas de propiedad pública. El alquiler público existe en países con todo tipo de estructura política y jurídica.	Proporciona un alto grado de seguridad, siempre que se cumplan los términos y condiciones de ocupación.	La oferta limitada puede restringir el acceso. A menudo mal situado para el acceso a los medios de vida. Las condiciones suelen ser restrictivas. Las propiedades pueden deteriorarse si no se mantienen.
Alquiler privado	Alquiler de terrenos o bienes de propiedad privada. El alquiler privado existe en todos los países que tienen un mercado privado de la propiedad.	Proporciona una buena seguridad si los inquilinos están protegidos por contratos exigibles jurídicamente. Los inquilinos disfrutan de flexibilidad de movimiento.	Abierto a abusos por parte de propietarios de dudosa reputación. Las propiedades pueden deteriorarse si no se mantienen.
Participación compartida	Combina la plena propiedad sujeta a plazo con el alquiler: los residentes compran una participación en su propiedad (a menudo el 50%) y pagan un alquiler por el resto a otras partes interesadas. Esta forma de tenencia se originó en los Estados Unidos de América y ahora existe en varios países europeos.	Une la seguridad con el aumento potencial del valor del activo de la plena propiedad sujeta a plazo, y tiene la flexibilidad del alquiler. Los residentes pueden aumentar su participación con el tiempo, lo que en última instancia lleva a la plena propiedad.	Requiere un marco jurídico y una gestión eficiente.

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Propiedad compartida, incluidos la tenencia cooperativa y los fideicomisos de tierras comunitarias	La titularidad de una propiedad recae en una cooperativa o asociación que es objeto de propiedad conjunta de los residentes. Existen varios tipos de cooperativas en el mundo. La propiedad compartida está particularmente difundida en los países escandinavos. Los fideicomisos de tierras comunitarias son comunes en los Estados Unidos de América, Canadá y, más recientemente, en el Reino Unido.	Buen nivel de seguridad. Mantiene la cohesión social.	Requiere un marco jurídico. Las restricciones pueden reducir los incentivos para la inversión. Requiere un registro doble, primero de la tierra o de la propiedad y luego de la asociación.
Propiedad consuetudinaria	La titularidad de la propiedad es ejercida por la tribu, el grupo o la comunidad. La asignación de tierras recae en las autoridades tradicionales en calidad de jefes.	Ampliamente aceptada. Fácil administración. Mantiene la cohesión social.	Puede carecer de condición jurídica en las zonas urbanas. Expuesta a abusos bajo la presión de la urbanización. La deficiencia de liderazgo consuetudinario puede socavar su legitimidad.

Sistema de tenencia	Características	Ventajas	Limitaciones
Sistemas de tenencia religiosos (ejemplo musulmán)	Existen cuatro categorías principales de tenencia en las sociedades musulmanas. La tierra <i>waqf</i> es la «tierra reservada a Dios»; las tierras privadas, o <i>mulk</i> , también están protegidas por la ley; la tierra controlada por el Estado, o <i>miri</i> , tiene derechos de usufructo, o <i>tassruf</i> , y es cada vez más común; las tierras comunales, o <i>musha</i> , son las tierras de cultivo asignadas de acuerdo con las prácticas tribales y está cayendo en desuso.	A veces facilita la tenencia de la familia o el grupo. Ofrece procedimientos accesibles y asequibles de gestión de la tierra.	Como no entran en el mercado de tierras comerciales, las tierras <i>waqf</i> a menudo están sujetas a gestión ineficiente. Los litigios de sucesión pueden generar conflictos de tierras.
Sistemas de tenencia no formales	Estos incluyen una amplia gama de formas de tenencia informales con diferentes grados de legalidad. Incluyen la ocupación reglamentada y no reglamentada, la subdivisión no autorizada de tierras de propiedad legal, y diversas formas de alquiler no oficiales. En algunos casos, pueden coexistir varias formas de tenencia en la misma parcela, y cada parte puede ejercitar determinados derechos.	Algunas categorías no formales (como la ocupación) comienzan como una reacción ante la incapacidad de los sistemas públicos de asignación o de los mercados comerciales para satisfacer las necesidades de los pobres, y están permitidas oficiosamente y toleradas por las autoridades locales.	Ante la intensificación de la demanda, incluso los sistemas de tenencia informales se han comercializado. Como resultado, el acceso a ellos es cada vez más difícil para los grupos de menores ingresos.

Fuente: Adaptado de ONU-Hábitat, *Urban Land for All* (2004, Nairobi).

Los principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad En cada país solo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

**Puede obtener más amplia información
sobre esta publicación dirigiéndose a:**

**Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Graham Saunders

Funcionario principal, Departamento
de Alojamiento Provisional y Asentamientos

Correo electrónico: graham.saunders@ifrc.org

Tel.: +41 22 730 42 41

Fax: +41 22 733 03 95

