



# Asamblea General

Distr. general  
20 de diciembre de 2010  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

16º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik**

#### *Resumen*

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, subraya la importancia de integrar las normas de derechos humanos y en particular el derecho a una vivienda adecuada en los procesos de reconstrucción posteriores a desastres y conflictos. Aunque se tienen en cuenta las diferencias existentes entre las situaciones posteriores a conflictos y a desastres, el informe se centra en cuestiones de interés común y en particular en tres puntos de partida fundamentales: la seguridad de tenencia, la consulta y la participación, y la coordinación institucional, a través de los cuales se destacan los elementos del derecho a una vivienda. Para concluir, el informe aborda una serie de recomendaciones a los Estados y a la comunidad internacional sobre cómo mejorar las iniciativas de prevención, socorro y rehabilitación incorporando el derecho a una vivienda adecuada.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	3
II. Derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos.....	5–13	3
III. El derecho a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a desastres y conflictos: principales temas y cuestiones .....	14–57	7
A. Situaciones complejas, retos difíciles .....	14–21	7
B. Seguridad de tenencia .....	22–35	9
C. Consulta y participación .....	36–49	14
D. Coordinación institucional, gradualidad y promoción del derecho a una vivienda adecuada .....	50–57	19
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	58–67	21

## I. Introducción

1. Este es el tercer informe anual presentado al Consejo por la actual Relatora Especial, Sra. Raquel Rolnik.
2. El ámbito de la reconstrucción después de los desastres y de los conflictos es especialmente pertinente para el mandato. Ya sea en el caso de los desastres naturales y sus secuelas, o de países que se recuperan de conflictos, se ha reconocido ampliamente la necesidad de incorporar normas de derechos humanos en las medidas de prevención, socorro y rehabilitación.
3. La Relatora Especial llevó a cabo una investigación sobre cómo se ha incorporado el derecho a una vivienda adecuada a las iniciativas nacionales e internacionales de socorro y reconstrucción en contextos posteriores a desastres y conflictos. El presente informe resume sus conclusiones<sup>1</sup>.
4. En la primera sección del informe se tratan los derechos humanos en el contexto de las situaciones posteriores a desastres y conflictos. En la segunda sección se examinan los principales temas y cuestiones relativos al derecho a una vivienda adecuada que surgen en esas situaciones, concentrándose en tres esferas: la seguridad de tenencia como dimensión del derecho a una vivienda adecuada, el papel crucial de la consulta y la participación, y la coordinación institucional y la gradualidad de las medidas. El informe concluye con una serie de recomendaciones.

## II. Derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos

5. Los conflictos armados y los desastres naturales son un problema ingente en todo el mundo que va en aumento. Tienen consecuencias devastadoras para la población afectada y causan inmensos problemas a escala masiva. Cada año los conflictos provocan el desplazamiento de cientos de miles de personas. Según los cálculos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número total de personas desplazadas a la fuerza por conflictos o persecuciones fue de 43,3 millones a fines de 2009, "la cifra más elevada desde mediados del decenio de 1990". Ello incluía 15,2 millones de refugiados, 983.000 solicitantes de asilo y 27,1 millones de desplazados internos<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, el mundo se enfrenta a desastres naturales a una escala sin precedentes. Durante el período comprendido entre 2000 y 2008 se produjeron en todo el mundo un promedio de 392 desastres al año. En 2009 se tuvo conocimiento de un total de 335 desastres que provocaron 10.655 muertes y afectaron a más de 119 millones de personas, causando más de 41,3 millones de dólares de los Estados Unidos en daños<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La Relatora Especial desea expresar su agradecimiento a los siguientes investigadores que la asistieron en la preparación del presente informe: Natalie Bugalski, Dana Clark, Jean du Plessis, Marisa Ensor, Chris Huggins y Roberto Ottolenghi. Aportaron valiosos comentarios y sugerencias Szilard Fricska, Coordinador de Asentamientos Humanos en el Programa de Crisis, Desastres y la sección Postconflicto, ONU-Hábitat.

<sup>2</sup> UNHCR, 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons (Geneva, 2010), pág. 1.

<sup>3</sup> F. Vos, J. Rodríguez, R. Below y D. Guha-Sapir, Annual Disaster Statistical Review 2009: The numbers and trends, Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED), Bruselas, 2010, pág. 1.

6. Existen similitudes y diferencias entre los contextos posteriores a desastres y conflictos<sup>4</sup>. Aunque los conflictos y los desastres a menudo originan desplazamientos humanos a gran escala, la destrucción deliberada de registros y sistemas relacionados con la tierra es mucho más probable tras un conflicto que en contextos posteriores a un desastre, al igual que el grado de ocupación secundaria de los hogares de los desplazados. En las situaciones posteriores a un conflicto las cuestiones relacionadas con los derechos de vivienda se plantean principalmente a consecuencia de violaciones del derecho internacional humanitario o las normas internacionales de derechos humanos cometidas durante el conflicto. Por consiguiente, en las situaciones posteriores a los conflictos surge la cuestión de cómo remediar la situación y de cómo garantizar la justicia a las víctimas y apoyar el proceso de reconciliación. Los acuerdos de paz y el establecimiento de marcos y mecanismos jurídicos de justicia de transición pueden constituir una oportunidad para abordar el derecho a una vivienda adecuada en las situaciones posteriores a conflictos, aunque todo depende de si dichos mecanismos y marcos se ocupan de estas cuestiones y en qué manera. El que los conflictos puedan durar mucho tiempo implica también importantes diferencias entre las situaciones posteriores a conflictos y a desastres. Teniendo en cuenta tales diferencias, el presente informe se concentrará principalmente en los temas y cuestiones comunes que se plantean en ambos contextos.

7. Los efectos de los conflictos y los desastres en las personas, las familias y las comunidades afectadas pueden ser devastadores. Estos incluyen la pérdida de vidas y medios de subsistencia, la destrucción de hogares, bienes e infraestructuras, la interrupción o cesación de servicios esenciales y el prolongado, y en ocasiones permanente, desplazamiento forzoso de las propias tierras, hogares y comunidades. A pesar de que la riqueza y el poder no ofrecen ninguna inmunidad frente a estas repercusiones, en la mayoría de los casos quienes se ven más afectados son los pobres y los socialmente desfavorecidos, y ellos son también los menos capacitados para soportar las convulsiones económicas, por lo que en general tardan más en recuperarse.

8. Los pobres son a menudo quienes más tienen que perder en contextos de desastre porque suelen asentarse en tierras frágiles y expuestas, altamente vulnerables a los efectos de los desastres. Cuando se produce un desastre, sus vulnerabilidades ya existentes se ven agravadas, y las mujeres, los niños y los grupos marginados llevan la peor parte del impacto. Tras el desastre, los pobres se encuentran a menudo con que se les deniega oficialmente el regreso a sus hogares aduciendo que ello sería peligroso o no se puede permitir, puesto que de todas maneras no tienen ninguna prueba oficial que acredite su derecho a vivir ahí. Ello puede tener dramáticas consecuencias en los medios de subsistencia de personas, familias y comunidades enteras. En el caso de los conflictos, el desplazamiento y el despojamiento de grupos específicos son con frecuencia estrategias deliberadas de un grupo o bando del conflicto contra el otro. Ello puede acarrear la completa destrucción u ocupación secundaria de sus tierras y hogares, y la obstaculización de sus intentos de regresar y reclamar lo que es suyo.

9. Además de hacer frente a graves problemas y desafíos humanitarios, las víctimas de los desastres y los conflictos se suelen ver expuestas a graves violaciones de los derechos humanos, que siempre incluyen el derecho a una vivienda adecuada. Las crisis humanitarias son crisis de derechos humanos. Sin embargo, en vista de la atención, recursos y esfuerzos internacionales y nacionales que llegan a concentrar, estas crisis presentan también importantes oportunidades para los derechos humanos. El Banco Mundial ha señalado que "... aunque los conflictos desatan el horror y el sufrimiento, también desestabilizan viejas

---

<sup>4</sup> ONU-Hábitat, *Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners* (Nairobi), págs. 10 y 11; W. Fengler, A. Ihsan, and K. Kaiser, "Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management", World Bank Policy Research Working Paper 4475, Banco Mundial (Washington D.C., 2008), págs. 3 y 4.

usanzas y crean nuevas oportunidades para que los pobres salgan adelante. Sin embargo, las secuelas de un conflicto abren sólo una breve oportunidad antes de que resurjan las viejas barreras"<sup>5</sup>.

10. Desde el decenio de 1990 se ha ido cobrando mayor conciencia de la importancia de adoptar un criterio de derechos humanos (y del empleo de mecanismos de observancia de los derechos humanos) para la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz. El Secretario General ha hecho hincapié en que la promoción de los derechos humanos es el hilo conductor en la labor de la Organización en materia de paz y seguridad: "Contamos con órganos de derechos humanos que participan en las actividades de alerta temprana y de prevención; a la vez, al actuar en casos de crisis cada vez se tiene más en cuenta las consideraciones de derechos humanos"<sup>6</sup>. Anunció también que las Naciones Unidas habían comenzado a aplicar un criterio de desarrollo basado en los derechos humanos según el cual "las situaciones no se definen solo en función de las necesidades humanas o de los requisitos del desarrollo, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo. Ello habilita a los seres humanos para que exijan la justicia como derecho y no como limosna, y da a las comunidades una base moral para hacerse acreedoras a la asistencia internacional cuando la necesitan"<sup>7</sup>. Tras ello impartió directrices a sus representantes especiales sobre cómo las normas de derechos humanos debían guiar las negociaciones de paz<sup>8</sup>. En 2000 el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (el "Informe Brahimi") subrayó la importancia de incorporar los derechos humanos al trabajo de las misiones de paz. Las principales recomendaciones del Grupo sobre una estrategia de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas incluían "un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos"<sup>9</sup>. Recomendó también que "debe reforzarse la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para planificar los componentes de derechos humanos de operaciones de paz y prestarles apoyo"<sup>10</sup>.

11. Otro acontecimiento importante fue la formulación de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, normalmente conocidos como los "Principios Pinheiro"<sup>11</sup>. Éstos fueron la culminación de un cambio que comenzó en el decenio de 1990 "desde lo que eran esencialmente respuestas humanitarias a la repatriación voluntaria a criterios de regreso más basados en los derechos [...] fundamentados cada vez más en el principio de justicia restaurativa y de restitución como un recurso legal que puede asistir a los refugiados y desplazados internos en su

<sup>5</sup> World Bank, "Life After Conflict: Surprising Opportunities for Poor People to Escape Poverty", press release N° 2010/222/SDN (11 de enero de 2010).

<sup>6</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, A/53/1, 27 de agosto de 1998, párr. 172.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 174.

<sup>8</sup> International Council on Human Rights Policy, *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* International Council on Human Rights Policy, 2006, pág. 18.

<sup>9</sup> A/55/305, párr. 47.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 234.

<sup>11</sup> Subcomisión de Derechos Humanos, Informe final del Relator Especial, Paulo Sérgio Pinheiro, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, E/CN.4/Sub.2/2005/17.

elección de una decisión duradera (ya se trate del regreso, del reasentamiento o de la integración local)"<sup>12</sup>.

12. Ha hecho falta más tiempo para que se cobre clara conciencia de las implicaciones de toda actuación posterior a un desastre para los derechos humanos. Según el Comité Interinstitucional Permanente de las Naciones Unidas de Reconstrucción y Rehabilitación a raíz de Guerras y Desastres (IASC), los desastres naturales se han visto tradicionalmente como "situaciones que crean retos y problemas principalmente de carácter humanitario"<sup>13</sup>, aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había incluido específicamente en su Observación general Nº 4 a las víctimas de desastres naturales y a las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres entre los grupos desfavorecidos a los que "debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda"<sup>14</sup>. En el último decenio se han producido cambios importantes de este criterio, que han sido bien recibidos. Según el IASC: "Cada vez se es más consciente de que los derechos humanos también deben protegerse en estos contextos. Los *tsunamis*, huracanes y terremotos que azotaron partes de Asia y América en 2004 y 2005 han puesto de relieve la necesidad de prestar atención a los múltiples desafíos en materia de derechos humanos que enfrentan las personas afectadas por estos desastres. Demasiado a menudo, sus derechos no son suficientemente tomados en cuenta. [...] Normalmente, las violaciones de derechos humanos no son planeadas ni intencionadas. En ocasiones son resultado de unos recursos y capacidades insuficientes para prevenir y afrontar las consecuencias de los desastres. Las más de las veces son el resultado de políticas inadecuadas, negligencias o descuidos. Estas violaciones podrían evitarse si tanto los agentes nacionales como internacionales tomaran en cuenta desde el principio las garantías pertinentes en materia de derechos humanos"<sup>15</sup>.

13. El IASC también ha señalado que "los derechos humanos constituyen el fundamento legal de toda la labor humanitaria relacionada con los desastres naturales. No existe otro marco jurídico que oriente dichas actividades, especialmente en zonas donde no hay un conflicto armado". Este cambio también influye en la sostenibilidad a largo plazo. Ayuda a los agentes pertinentes a planificar los pasos posteriores a las operaciones iniciales de socorro y estabilización<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (IDMC), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): Handbook on Housing and Property Restitution for refugees and displaced persons: implementing the "Pinheiro Principles" (2007), pág. 10. Véase también la resolución 60/147 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

<sup>13</sup> IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster, Brookings-Bern Project on Internal Displacement (Washington, D.C., 2008), pág. 1.

<sup>14</sup> Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), sexto período de sesiones, 1991, párr. 8 e).

<sup>15</sup> IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, págs. 1 y 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 2.

### III. El derecho a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a desastres y conflictos: principales temas y cuestiones

#### A. Situaciones complejas, retos difíciles

14. El derecho a la vivienda es un elemento integrante, reconocido internacionalmente, del derecho a un nivel de vida adecuado. "El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como un bien. Debe considerarse, en cambio, como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte"<sup>17</sup>. Con arreglo a esta interpretación, la "adecuación" de la vivienda se mide con una lista de factores principales como la seguridad jurídica de tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones, infraestructura, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural<sup>18</sup>. Por consiguiente, la vivienda no es simplemente un cobijo ni un bien. Es mucho más que una estructura física para guarecerse de los elementos y su valor va más allá de lo que pueda costar su compra, venta o reconstrucción. La vivienda tiene un intrínseco valor social.

15. El derecho a una vivienda adecuada puede verse seriamente comprometido por los desastres y los conflictos, por los daños y la destrucción, la pérdida de registros y el desplazamiento de personas, familias y comunidades. Aunque el número de personas afectadas sea a menudo pasmoso, el impacto de los conflictos y los desastres en este derecho no debe medirse solamente por el número de activos físicos destruidos y de personas desplazadas. Debe entenderse también, y quizá principalmente, por el grado de perturbación de las relaciones, redes y bienes sociales; por la destrucción de medios de subsistencia basados en el hogar y constituidos a lo largo de muchos años; y por el debilitamiento de unos derechos de tenencia de la tierra complejos y con distintos niveles. La destrucción de la vivienda como activo físico puede abordarse mediante la reparación, la rehabilitación y la reconstrucción. Se trata de una tarea de suma urgencia y dificultad tras los desastres y los conflictos. En cambio, la destrucción de la vivienda en tanto que activo social exige respuestas más multifacéticas y a más largo plazo basadas en una comprensión más profunda de los sistemas de tenencia y la historia de los asentamientos afectados y, en particular, de sus habitantes más pobres y marginados. Exige también mostrar vigilancia durante la restauración y la reconstrucción para que no se socaven ni se reduzcan en modo alguno los derechos de tenencia ejercidos anteriormente y para que, en vez de ello, se protejan y se refuercen siempre que sea posible.

16. Estas tareas son aún más difíciles en los casos de desplazamientos en masa prolongados. Es bien sabido que el desplazamiento conduce a violaciones de los derechos humanos y en particular del derecho a la vivienda. Según los expertos en cuestiones de desplazamiento y asentamiento, existen ocho grandes ámbitos de riesgo de empobrecimiento por desplazamiento: la falta de tierras, el desempleo, la falta de vivienda, la marginación, el aumento de la morbilidad y la mortalidad, la inseguridad alimentaria, la pérdida de acceso a recursos que son propiedad común y la desmembración social o de la comunidad<sup>19</sup>. Si bien los efectos del desplazamiento son devastadores para todos los que se

<sup>17</sup> Observación general N° 4, párr. 7.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 8.

<sup>19</sup> Cernea, M. M., "Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement". Ponencia presentada ante el Simposio de las Naciones Unidas sobre energía hidroeléctrica y desarrollo sostenible (Beijing, 27 a 29 de Octubre de 2004), págs. 9 a 28.

ven afectados, los sienten con mayor crudeza los grupos más vulnerables a la discriminación, en particular las mujeres, las minorías, los niños y las personas con discapacidad. Si no se mitigan con iniciativas intensivas y concertadas, las consecuencias son a largo plazo y afianzan los patrones de pobreza, exclusión, dependencia y falta de poder.

17. El proceso de regreso, recuperación y reconstrucción se considera una urgente prioridad en los contextos posteriores a desastres y conflictos. Según el IASC: "La experiencia ha demostrado que [...] cuanto más tiempo dure la situación de desplazamiento, mayor será el riesgo de violaciones de los derechos humanos. En particular, la discriminación y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tienden a hacerse más sistémicas con el tiempo"<sup>20</sup>. Los principios rectores expuestos en un reciente *Manual para la reconstrucción después de los desastres naturales* sugieren que una buena política de reconstrucción contribuye a reactivar las comunidades y permite a las personas reconstruir sus viviendas, sus vidas y sus medios de subsistencia, y que la reconstrucción comienza el día de la catástrofe<sup>21</sup>.

18. Sin embargo, el regreso, la recuperación y la reconstrucción rápidos suelen encontrar numerosos obstáculos, que pueden incluir peligros (por ejemplo, daños a edificios, riesgos para la salud, inestabilidad del terreno); incapacidad de las autoridades para prestar servicios a la zona; y falta de recursos. Sin embargo, corresponde a las autoridades competentes adoptar medidas para superar tales obstáculos con una mínima demora. Según las directrices del IASC "después de la etapa de emergencia, los desplazados por desastres naturales deberán tener la oportunidad de elegir libremente si quieren regresar a su hogar o a su lugar de origen, permanecer en la zona a la que han sido desplazados, o reasentarse en otra parte del país. El derecho a elección no podrá ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley y sean necesarias para proteger la seguridad nacional, la seguridad de las poblaciones afectadas, el orden público, la seguridad pública, la salud o moral pública o los derechos y libertades de los demás. En particular, el regreso de los desplazados por desastres naturales a su hogar o lugar de origen solamente deberá prohibirse si el hogar o lugar de origen se encuentra en zonas donde la vida o integridad física y salud de las personas afectadas corren verdadero peligro. Las restricciones solamente durarán mientras dichos peligros existan y solamente se aplicarán cuando no se disponga de otras medidas de protección menos intrusivas, o estas no sean posibles"<sup>22</sup>.

19. La falta de medidas oportunas puede acarrear graves consecuencias para las personas afectadas. En los contextos posteriores a conflictos la situación puede ser aún más compleja, ya que los obstáculos al regreso y la recuperación pueden incluir también amenazas de violencia contra una familia o un grupo o grupos que regresan, la ocupación secundaria de las tierras y casas, y otros factores.

20. Tanto en las situaciones posteriores a desastres como en las situaciones que siguen a conflictos hay una tensión inevitable entre la necesidad acuciante de actuar con rapidez y decisión para facilitar el regreso de los desplazados a sus tierras y hogares, y la necesidad de tratar de manera exhaustiva y minuciosa lo que en realidad son cuestiones muy complejas. En las situaciones posteriores a los conflictos ello puede llegar a ser especialmente complicado, con una tensión entre las demandas y los compromisos de la paz a corto plazo, y las necesidades a largo plazo de una reconciliación duradera y el proceso de reconstrucción. Resulta muy importante encontrar formas prácticas y localmente apropiadas

<sup>20</sup> IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual*, pág. 1.

<sup>21</sup> Abhas, K. J. et al., *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*, Banco Mundial y Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (Washington D.C., 2010) págs. ix, 1 y 2.

<sup>22</sup> IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual*, págs. 20 y 21.



de resolver el dilema. Dado el contenido expansivo del derecho a una vivienda adecuada, la protección y el ejercicio de ese derecho nunca constituye un proceso nítido y lineal en el que pueda establecerse fácilmente una relación causal evidente entre las medidas adoptadas sobre el terreno y las repercusiones en última instancia. Los desplazamientos masivos, la destrucción frecuente de los registros relacionados con la tierra y la propiedad, la también frecuente ausencia de documentación que demuestre el historial de ocupación previa de los usuarios y ocupantes no reconocidos de tierras a largo plazo, el surgimiento de un "conflicto de derechos" (como la ocupación frente a la restitución), la insuficiencia de los marcos jurídicos que rigen la gestión de la tierra, la acción de los grupos de interés poderosos que buscan aprovechar la oportunidad para hacer inversiones rentables, son todos factores que en principio exigirían cautela y un cuidadoso análisis de las opciones estratégicas. En situaciones de crisis, cuando los objetivos iniciales y preeminentes del gobierno y de los agentes externos activos sobre el terreno consistirían en primer lugar y ante todo en proporcionar cobijo de emergencia y apoyo básico a los medios de subsistencia, puede parecer imposible ocuparse de los derechos de vivienda y los retos en materia de tenencia de tierras.

21. ¿Cómo deberían los gobiernos, los organismos bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instituciones de apoyo responder a estas situaciones complejas y difíciles retos? La Relatora Especial señala tres cuestiones fundamentales que considera puntos de partida cruciales para incorporar el derecho a una vivienda adecuada a las iniciativas de reconstrucción: la seguridad de tenencia, la participación y la coordinación, habida cuenta de cómo repercuten en otros elementos del derecho a una vivienda adecuada que suelen descuidarse o pasarse por alto, como la ubicación, la adecuación cultural y la disponibilidad de servicios, instalaciones e infraestructura.

## **B. Seguridad de tenencia**

22. La seguridad de tenencia es una dimensión fundamental del derecho a una vivienda adecuada. Figura en la lista de factores que determinan si la vivienda es adecuada y ofrece una valiosa orientación a las instituciones que intervienen después de los conflictos o desastres. Según la Observación general N° 4 "La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados"<sup>23</sup>.

23. Este reconocimiento de las múltiples formas de tenencia legítima, junto con la obligación de brindar protección a los tenedores es sumamente importante para adoptar medidas frente a la destrucción de viviendas o el desplazamiento de residentes. La seguridad de tenencia es esencial para la realización del derecho a una vivienda adecuada e influye significativamente en el emplazamiento, otro elemento esencial para definir la adecuación. Paradójicamente, la falta de seguridad a menudo es una condición preexistente que contribuye a los conflictos y a la vulnerabilidad ante los desastres. Así pues, para tratar de responder a los derechos relativos a la vivienda después de un conflicto es importante investigar los problemas de seguridad de tenencia presentes en esos casos. Si no lo tienen

---

<sup>23</sup> Observación general N° 4, párr. 8 a).

en cuenta, las medidas adoptadas tras la destrucción de viviendas y/o al desplazamiento después de una crisis probablemente resulten contraproducentes e incluso pueden convertirse en factores de futuros conflictos, desposesión y agravamiento de las vulnerabilidades. Por el contrario, las respuestas oportunas y decididas basadas en una evaluación y un análisis concienzudos de los problemas subyacentes pueden contribuir significativamente a las estrategias de restauración, reconstrucción y desarrollo.

24. Según el Grupo de Evaluación Independiente (GEI): "Las operaciones posteriores a la catástrofe deben ocuparse de manera inmediata y enérgica de los temas de propiedad de la tierra. Donde sea posible, deberán regularizarse los títulos de propiedad o deberá otorgarse un poder funcional sobre éstos [...] En los casos donde estas medidas no puedan llevarse a cabo, se requerirán medios alternativos que aseguren que la tierra no sea confiscada sin restricciones o se reconozcan reclamaciones fraudulentas. El gobierno local debe ayudar a controlar la apropiación de tierras que se necesiten con urgencia para el proceso de reconstrucción"<sup>24</sup>. La evaluación de la urgencia y la necesidad de acción enérgica son totalmente correctas. Sin embargo, es problemático que se incida en la regularización de los títulos de propiedad, dejando las demás formas de tenencia englobadas por un "poder funcional". Se debería velar por que ello no dé lugar a programas de mercantilización apresurada o forzada de las tierras y las viviendas; y por que un proceso de oficialización de títulos no cause el debilitamiento o la relegación de otras formas legítimas de seguridad de tenencia, como sucedió en Camboya, según se explica más adelante. Muchas otras formas de tenencia igualmente legítimas deben ser reconocidas, amparadas y apoyadas por derecho propio.

25. Un ejemplo elocuente de los peligros de no ocuparse oportunamente de la seguridad de tenencia de las tierras es lo sucedido en Timor Oriental tras el conflicto. Se estima que durante el período de violencia que siguió al referéndum de 1999, quedaron inhabitables 67.500 de un total estimado de 170.000 viviendas (el 40% de la vivienda disponible)<sup>25</sup>, mientras que aproximadamente el 70% de todas las infraestructuras materiales quedaron destruidas o inservibles<sup>26</sup>. Los documentos administrativos, incluidos los títulos de propiedad de tierras también fueron destruidos o llevados a Indonesia<sup>27</sup>. Aproximadamente 300.000 personas huyeron o fueron expulsadas hacia el Timor Occidental indonesio, mientras que se estima en 450.000 el número de desplazados internos, sobre un población total de 900.000<sup>28</sup>. Las casas que dejaron vacías los refugiados fueron ocupadas por otras personas, a menudo porque sus propias casas habían sido destruidas. Durante los meses y años siguientes los refugiados que regresaban encontraron sus viviendas ocupadas y tuvieron que pagar indemnizaciones a los ocupantes secundarios por "haber cuidado" o mejorado sus viviendas, para que las abandonaran. En muchos casos, los ocupantes secundarios se negaron a desalojar, obligando a los retornados a buscar refugio en otro lugar<sup>29</sup>. Ello generó un legado sumamente complejo en materia de derechos a la tierra y a la vivienda que la administración transitoria y el futuro gobierno tenían que aclarar y resolver. Para más complicación, los sucesos ocurridos tras el referéndum se desarrollaron sobre un trasfondo histórico de oleadas de desposesión y desplazamiento y de sistemas de posesión

<sup>24</sup> Grupo de Evaluación Independiente (Banco Mundial, IFC, MIGA), "Respuesta del Grupo del Banco Mundial al terremoto de Haití: lecciones de catástrofes pasadas" (2010, pág. 2), disponible en: <http://www.bancomundial.org/evaluacion/haiti-2010>.

<sup>25</sup> "Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor", Hassell Pty. Ltd. (marzo de 2002), párr. 27.

<sup>26</sup> Daniel Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor* (Canberra, Asia Pacific Press, 2008), pág. 8.

<sup>27</sup> "Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor", párr. 27.

<sup>28</sup> Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor*, pág. 5.

<sup>29</sup> J. du Plessis y S. Leckie, "Housing Property and Land Rights in East Timor: Proposals for an Effective Dispute Resolution and Claim Verification Mechanism", UN-Hábitat (31 de mayo de 2000), págs. 9 y 10.

de tierras impuestos desde el exterior, por la colonización portuguesa, la invasión japonesa y la administración indonesia.

26. El resultado fue una situación de inseguridad generalizada en cuanto a la tenencia y de tensiones respecto de las tierras, las propiedades y la vivienda durante el período del gobierno de transición de las Naciones Unidas y en los primeros años del gobierno de la recién independizada República Democrática de Timor-Leste. A pesar de los llamamientos urgentes que formularon diversos actores a partir de 1999 y de las propuestas presentadas por varios organismos y dependencias de la administración pública, nunca se abordaron plenamente las cuestiones esenciales de la tenencia. Ese inacción se considera uno de los factores desencadenantes del posterior estallido de violencia en 2006-2007, en el curso del cual huyeron de sus tierras y hogares 150.000 personas (15% de la población total de Timor-Leste); se crearon 65 campamentos y refugios provisionales para desplazados internos; muchas de las propiedades abandonadas fueron habitadas por ocupantes secundarios; según las estimaciones, en Dili resultaron destruidas o gravemente dañadas 6.000 casas; y en las zonas rurales fueron incendiados pueblos enteros<sup>30</sup>.

27. Esa oleada de violencia y desposesión dio lugar a una serie de medidas de reparación bien concebidas y ambiciosas plasmadas en una estrategia nacional de recuperación llamada Hamutuk Hari'l Futuru (Construir juntos el futuro) iniciada en diciembre de 2007. Los cinco pilares de la estrategia se centraban en: el retorno y el reasentamiento de los desplazados internos; la creación de un sistema de seguridad social para los grupos más vulnerables de la sociedad; solucionar los problemas de seguridad, entre otras cosas, trabajando con las comunidades para identificar y corregir las fuentes de conflicto; crear oportunidades de subsistencia mediante planes de generación de empleo; y crear confianza en las comunidades y entre la población y las autoridades. Sin embargo no se aplicaron varios aspectos de la estrategia. Por ejemplo, se recortó drásticamente el número de opciones presentadas en principio a los desplazados internos retornados, que esencialmente se limitaron al pago masivo de indemnizaciones. En última instancia esos pagos, junto con un proceso de reconciliación y diálogo (explicado más adelante), constituyeron todo lo que se ejecutó del programa de retorno y asentamiento de los desplazados internos y reconstrucción de viviendas. A julio de 2010 aún se estaban haciendo pagos y el número total de hogares beneficiados ascendía a unos 17.000<sup>31</sup>. Ante la eventualidad de nuevos disturbios y la falta de capacidad oficial había argumentos sólidos en favor de que se diera a la población dinero con que solucionar sus necesidades inmediatas de vivienda y subsistencia. El enfoque también preveía soluciones individualizadas para restaurar la vivienda y los medios de subsistencia. Sin embargo, desde el punto de vista de los derechos humanos había varios problemas: a) la mayoría de los pagos se hicieron a los hombres jefes de familia, sin prever medidas para velar por que los gastaran en la vivienda para toda la familia; b) las familias con graves problemas económicos podían verse presionadas y utilizar el dinero cobrado para cubrir los gastos más urgentes a corto plazo en lugar de a la vivienda; c) al recurrir a pagos en efectivo, el Estado perdió una ocasión importante de canalizar los fondos hacia la oferta de emplazamientos para viviendas dotados con los servicios debidos.

28. Un problema aún más grave era el hecho de que la estrategia nacional de recuperación tenía que ejecutarse en ausencia de un marco jurídico relativo a las tierras y la propiedad y la solución de diferencias, pese a las numerosas peticiones de medidas y a las propuestas de establecer ese marco para reducir la incertidumbre en una situación de

<sup>30</sup> Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, 2009. "Timor-Leste: IDPs have returned home, but the challenge of reintegration is just beginning", Norwegian Refugee Council, 9 December 2009, Geneva, pág. 3.

<sup>31</sup> Comunicación por correo electrónico del Ministerio de Solidaridad Social, Timor-Leste, 20 de julio de 2010.

profunda inseguridad de tenencia. A pesar de algunos esfuerzos loables para solucionar el rompecabezas de la tenencia de tierras realizados por algunos esforzados funcionarios de Timor y asesores internacionales, solo empezaron a percibirse avances hacia esa seguridad en 2008. En julio de ese año se aprobó un "decreto sobre el catastro" que autorizaba a la renovada Dirección Nacional de Tierras, Bienes Inmuebles y Servicios Catastrales y al programa *Ita Nia Rai* a recabar datos sobre la tenencia de tierras en todo el país; y el 10 de marzo de 2010 el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley provisional de tierras que a septiembre de 2010 estaba pendiente de examen en el Parlamento.

29. Otro ejemplo posterior a un conflicto es el de Camboya, país que aún se está recuperando de los efectos destructivos de la era de los jemeres rojos. Entre otras cosas, los jemeres rojos destruyeron sistemáticamente el sistema de tenencia de tierras vigente, expulsaron a la fuerza a millones de personas de sus hogares (dejaron vacía incluso la ciudad de Phnom Penh) y destruyeron los registros de propiedad de las tierras. A pesar de la aprobación de nuevas leyes sobre las tierras, las deficiencias en el estado de derecho y la falta de capacidad institucional han permitido una cultura de corrupción y facilitado la apropiación de tierras, a menudo por las elites a costa de los pobres. Una muestra de esos problemas es la denuncia reciente del panel de inspección del Banco Mundial, presentada en nombre de personas amenazadas de expulsión de sus hogares en las cercanías del lago Boeung Kak en Phnom Penh. Los denunciantes recurrieron la concepción y la ejecución del proyecto de gestión y administración de tierras, diseñado en apoyo de la Ley de tierras de 2001. El proyecto, financiado principalmente por el Banco Mundial "tenía por objeto elaborar una política de tierras y un marco regulador, fomentando la capacidad de los organismos gubernamentales pertinentes, estableciendo un sistema de registro de tierras y un programa de títulos de propiedad, fortaleciendo los mecanismos de solución de diferencias en asuntos de tierras y desarrollando la ordenación pública de tierras"<sup>32</sup>.

30. El proyecto de ordenación y administración de tierras consiguió varios de sus objetivos desarrollando partes fundamentales del marco jurídico y expidiendo alrededor de 1,3 millones de títulos de propiedad. Sin embargo, "a pesar de esos logros, el hecho de que el proyecto no abordara las desigualdades fundamentales en cuanto a control y ordenación de tierras hizo que no mejorase la seguridad de tenencia de los segmentos de la sociedad camboyana vulnerables a los desplazamientos"<sup>33</sup>. Quienes menos derechos oficiales tenían vieron limitada su seguridad de tenencia: "el reconocimiento de los derechos de posesión en la Ley de tierras de 2001, incluido el derecho a convertir la posesión en plena propiedad mediante un título que la reconociera, se concibió como mecanismo para incorporar el sistema de tenencia preexistente en un sistema oficial centralizado... [Sin embargo esos] poseedores legales son acusados de ser "ocupantes ilegales" por no tener un título oficial "reconocido", lo que a su vez se ha convertido en una justificación común de desahucio... Al ampliar el alcance del sistema oficial de adquisición de títulos, el proyecto de ordenación y administración de tierras ha aumentado la superioridad real y percibida de los títulos "reconocidos" expedidos en el marco del proyecto frente a los títulos no reconocidos expedidos con arreglo al anterior sistema de tenencia. De ese modo, involuntariamente, el proyecto ha precarizado la situación de tenencia de los hogares que han quedado excluidos del sistema oficial y que deben seguir confiando en sus "títulos no reconocidos" para demostrar sus derechos a la tierra"<sup>34</sup>.

31. Se pueden extraer enseñanzas similares de lo sucedido después de desastres. Estos ocurren en un contexto social enmarcado por problemas complejos de poder, política y

<sup>32</sup> Panel de Inspección del Banco Mundial, LMAP Eligibility Report (2010), párr. 23.

<sup>33</sup> N. Bugalski y D. Pred, "Land Title in Cambodia: Formalizing Inequality" in COHRE Housing and ESC Rights Law Quarterly, vol. 7, N° 2, (junio de 2010), pág. 4.

<sup>34</sup> N. Bugalski, M. Grimsditch y D. Pred, "Land Titling in Cambodia: Lessons from the Land Management and Administration Project" (próxima publicación), pág. 11.

vulnerabilidad y pobreza prolongadas, incluida la inseguridad general de tenencia. Es esencial entender esa complejidad para diseñar y aplicar medidas de respuesta efectivas. Así se pudo observar tras el huracán Mitch en Honduras, en octubre de 1998. Según las estimaciones oficiales el huracán Mitch causó graves daños en 21 ciudades, dejó 82.735 casas dañadas, 66.188 casas destruidas y 44.150 personas sin hogar. Además, resultaron dañados 123 centros de salud y 531 carreteras y quedaron destruidos 8 centros de salud y 189 puentes<sup>35</sup>. De ello resultó una cifra estimada de 1,5 millones de damnificados.

32. Aunque los efectos del huracán afectaron a personas de todos los grupos económicos, los daños recayeron de manera desproporcionada en los sectores más marginados de la población, las mujeres pobres, los campesinos y los grupos indígenas. Es importante señalar que muchos de ellos vivían en condiciones de inseguridad de tenencia en asentamientos irregulares y en viviendas inadecuadas, situadas en zonas vulnerables expuestas a fuertes vientos, inundaciones y corrimientos de tierras. Aunque se dictaron órdenes de evacuación, muchos se negaron a abandonar sus casas por miedo a perder sus posesiones, lo que entrañó consecuencias terribles y a menudo fatales. La vulnerabilidad y, en particular, la inseguridad de tenencia fueron causa y consecuencia del desastre que afectó a esas familias. A falta de derechos de tenencia oficialmente reconocidos, las personas acabaron viviendo marginadas en zonas peligrosas, que por su situación a menudo fueron las más afectadas por el huracán. Así pues, todas las medidas de respuesta tras el desastre que pretendían sentar las bases de una recuperación a largo plazo tenían que haber abordado la inseguridad existente antes del desastre, para fundamentar la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.

33. Tras el huracán Mitch, un conjunto de factores contribuyó a que no se atendieran las necesidades de vivienda más elementales de la población hondureña afectada, y mucho menos a la plena realización del derecho a una vivienda adecuada. La mayoría de los análisis de las medidas adoptadas después de Mitch concluyen que ni el gobierno del país ni el sistema nacional de gestión de emergencias (representado por su principal organismo, COPECO) estaban suficientemente preparados para atender las necesidades de las víctimas. Como aspecto positivo, el huracán Mitch facilitó la llegada de importantes recursos humanos y financieros. Las iniciativas para responder al problema de vivienda tras el desastre supusieron una extraordinaria oportunidad para "reconstruir mejor"<sup>36</sup>. Concretamente, muchas mujeres pudieron acceder a la tierra y participar a través de algunas de las actividades financiadas por los donantes que insistían en que las escrituras de todas las casas reconstruidas se hicieran a nombre de las mujeres (en vez de los maridos), lo que se justificaba de acuerdo con el principio de que "las mujeres no venden". Otros proyectos más conciliadores proponían que las viviendas construidas tras el desastre fueran registradas conjuntamente y que se constituyeran como patrimonio familiar.

34. Varias iniciativas de rehabilitación y reconstrucción que se llevaron a término en Honduras, cuando se dispuso de tierras libres de litigios a una distancia razonable de los medios de subsistencia y servicios, probaron que el desarrollo de asentamientos podía ser un medio adecuado para apoyar a las poblaciones afectadas por desastres e introducir prácticas óptimas en las zonas, como la planificación del emplazamiento, el diseño de casas, la utilización y producción de los materiales de construcción, el suministro de agua y saneamiento y la protección del medio ambiente. En casos como El Progreso y Choluteca también se contó con la participación directa de las autoridades locales que trabajaron en colaboración con otras instituciones de apoyo, así como de miembros de la comunidad beneficiaria, todo ello con la ayuda de la extraordinaria cantidad de las contribuciones de los donantes y las organizaciones de socorro.

<sup>35</sup> Secretaría de Salud de Honduras, Programa de Preparativos para Desastres.

<sup>36</sup> K. J. Abhas, et al., *Safer homes, Stronger Communities*; C. W. Gould, "The Right to Housing Recovery after Natural Disasters", en *Harvard Human Rights Journal*. vol. 22, N° 2 (2010).

35. En el período posterior al huracán Mitch también se registró el desarrollo del marco jurídico para las cuestiones de tierras y vivienda, aunque el sistema judicial continuaba siendo débil y por ello los pobres siguieron sin poder acceder a los posibles beneficios de la nueva legislación. En la estrategia actual de Honduras falta un programa global para aumentar la oferta de terrenos urbanos y mejorar la seguridad de tenencia de los pobres y los marginados.

### C. Consulta y participación

36. El éxito a largo plazo de las medidas de respuesta a los desastres y a los conflictos depende en gran medida de que se tenga una comprensión debidamente fundamentada del contexto local. También depende de que se consulte estrechamente con las personas directamente afectadas y de que estas participen directamente en el proceso de socorro y reconstrucción en ese contexto. Desde el punto de vista del derecho a una vivienda adecuada y el desplazamiento, entre esas personas se cuentan en particular aquellas cuyos derechos de uso y ocupación de la tierra están menos oficializados.

37. En las situaciones de crisis y urgencia posteriores a conflictos o desastres puede resultar difícil atenerse a un criterio basado en la recopilación y el análisis de información detallada y la participación directa de las personas afectadas. Ese enfoque puede entrar en contradicción con poderosas presiones humanitarias y políticas que dan prioridad a la rapidez del reasentamiento, la reconstrucción y el realojamiento. En situaciones posteriores a conflictos o desastres, se esperan resultados rápidos que fácilmente se equiparan con la pronta entrega de elementos materiales, a menudo sin tener en cuenta las posibles consecuencias contraproducentes que ello podría tener a más largo plazo, si acaso se tiene conciencia de ellas. La adopción de decisiones acertadas con respecto a las tierras y la vivienda exige, en circunstancias normales, la aplicación de procesos analíticos complejos. En situaciones de crisis, la necesidad de adoptar decisiones con rapidez y tomar medidas prácticas de apoyo a los medios de subsistencia puede prevalecer sobre la necesidad de actuar con cautela y consultar estrechamente con las personas directamente afectadas.

38. A pesar de esas dificultades, es muy importante que se posibilite y se dedique tiempo a la recopilación de información, el análisis y la evaluación de las decisiones, la consulta de las personas afectadas y su participación. Las personas directamente afectadas por los conflictos y las crisis no son simples víctimas indefensas. Siempre son las primeras personas "en el lugar de los hechos" y suelen ser las primeras en adoptar medidas. En Honduras, tras los estragos causados por el huracán Mitch, los procesos de rescate, socorro y estabilización inmediatamente posteriores a la catástrofe se caracterizaron por una notable determinación de las personas y grandes muestras de solidaridad social, como la apertura de edificios privados y públicos para albergar a los desplazados y los sin techo. En diferentes regiones del país las comunidades se organizaron y desarrollaron sus propias estrategias de supervivencia. La ciudadanía se organizó en grupos vecinales o grupos comunitarios de solidaridad, que a menudo se encargaron de las tareas de emergencia por iniciativa propia<sup>37</sup>, en vista de la insuficiente ayuda del Estado y del aislamiento en que se encontraban. Algunas de las intervenciones de emergencia más básicas consistieron en operaciones de búsqueda y salvamento, la organización de vivienda temporal, programas sanitarios como la inhumación de restos humanos y animales, y el suministro de agua, alimentos, frazadas y demás artículos domésticos. En cambio, la respuesta del Gobierno a la crisis consistió en una inmediata centralización del poder del Estado y, dos días después, en anunciar que

<sup>37</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente", LC/MEX/L.367, 14 de abril de 1999, pág. 12.

había empezado la planificación de la redacción de un plan nacional de reconstrucción, labor que se llevó a cabo sin transparencia y de forma reservada.

39. Según investigaciones realizadas tras el terremoto de 2005 en Asia meridional por el Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria y la organización ProVention Consortium, existían "abundantes indicios de que *las personas afectadas por las catástrofes deseaban participar plenamente en las operaciones de respuesta*, aunque ello ralentizara el proceso de ejecución. Pese a ello, era frecuente que la presión a favor del desembolso —la necesidad de movilizar los fondos— determinara en parte el mecanismo de respuesta"<sup>38</sup>. El estudio subrayaba la importancia de la participación pero también advertía: "Con respecto a las comunidades [...] es importante recordar lo siguiente: no debe idealizarse la capacidad de reacción y recuperación de las personas y las comunidades del lugar afectado —a menudo, se enfrentan a dificultades insuperables cuando deben responder a catástrofes de grandes proporciones; las 'comunidades', en particular en las zonas en que hay gran desigualdad, están integradas por grupos con intereses diferentes, entre ellos grupos marginados que muy probablemente encuentren muchas dificultades para lograr que sus opiniones sean representadas; las 'normas' culturales pueden tener el efecto de menoscabar los derechos de las mujeres, por ejemplo"<sup>39</sup>.

40. Es preciso encontrar formas de sortear esos obstáculos, pues la implicación local y la rendición de cuentas son el meollo de la cuestión. En su informe de 2006 sobre las enseñanzas extraídas del *tsunami* de 2004 en el océano Índico, el Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Recuperación después del *Tsunami* llegó a la conclusión siguiente: "La necesidad de actuar con rapidez no justifica que se sacrifique la implicación local si ello redundaría en el menoscabo del derecho de las poblaciones afectadas a que se les informe oportunamente acerca de las opciones que tienen, la asistencia a la que pueden acogerse y los atrasos que se vayan produciendo. La otra cara de la moneda es, por supuesto, la rendición de cuentas a las familias y las comunidades a cuyo servicio está nuestra labor de reconstrucción. Por lo general, las exigencias de rendición de cuentas que más se hacen sentir son las de los donantes —privados e institucionales— y de los organismos de ejecución, que también suelen concentrarse en ese tipo de rendición de cuentas "hacia arriba". Con demasiada frecuencia, no se escuchan las voces, menos organizadas, de los sobrevivientes y se atribuye un segundo orden de prioridad, si acaso, a la rendición de cuentas "hacia abajo", que en realidad es también de fundamental importancia. Ello es lamentable, pues los supervivientes de una catástrofe son las personas más indicadas para elaborar la estrategia de recuperación más adecuada a sus necesidades. Además, ellos deberían ser quienes en última instancia determinen si una operación de recuperación es un éxito o un fracaso"<sup>40</sup>.

41. Con un planteamiento correcto y con el apoyo del gobierno nacional y los organismos externos, debiera poderse mantener la participación directa de las personas directamente afectadas por las catástrofes y los conflictos, a pesar de las abrumadoras dificultades que enfrentan. Esto es particularmente importante en lo que respecta al reasentamiento y la reconstrucción. Las personas, las familias y las comunidades afectadas tienen una experiencia y un conocimiento del terreno de fundamental importancia y si aúnan esfuerzos pueden aportar valiosísimas contribuciones al diseño y la aplicación de

<sup>38</sup> T. Beck, "South Asia Earthquake 2005", documento informativo de la organización ProVention Consortium y el Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria, pág. 2.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

<sup>40</sup> W. J. Clinton, *Lessons Learned from Tsunami Recovery: Key Propositions for Building Back Better*. Naciones Unidas, Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Recuperación después del *Tsunami* (2006), pág. 4.

soluciones creativas. Siempre que sea posible, debería promoverse la reconstrucción basada en la comunidad y relacionada con los procesos de planificación y reconstrucción emprendidos a nivel municipal y nacional. Así pues, en sus directrices el Comité Interinstitucional Permanente de Reconstrucción y Rehabilitación a raíz de Guerras y Desastres recomienda a los organismos que "en la planificación y rehabilitación de la vivienda y los asentamientos humanos, elaboren estrategias basadas en la comunidad para obtener la mayor participación posible de todos los sectores de las comunidades afectadas (por ejemplo, equipos comunitarios para la vivienda). Las comunidades locales deben participar en el proceso de adopción de decisiones en cuanto a la ubicación, el diseño y la infraestructura de la vivienda y los asentamientos de modo que sean seguros, habitables, accesibles y se adecuen a la cultura local"<sup>41</sup>.

42. Se han realizado estudios que han demostrado las posibles consecuencias negativas de no atenerse a esos criterios. Un ejemplo de ello es la investigación realizada en Gujarat (India) tras el terremoto de 2001, que dejó a 1,2 millones de personas sin hogar y causó daños a 1,7 millones de bienes inmuebles, entre ellos 15.000 escuelas, en 490 ciudades y 8.000 aldeas<sup>42</sup>. Frente a tal situación se realizó una labor de socorro y rehabilitación integral, en su mayor parte exitosa y reconocida internacionalmente, coordinada por el Organismo de gestión de las actividades en caso de desastres del estado de Gujarat. Las operaciones se coordinaron mediante un sistema de "adopción de aldeas", con arreglo al cual las ONG y otras entidades asumían la responsabilidad de reconstruir las aldeas. Se ofreció a la mayoría de los hogares afectados la posibilidad de elegir entre una reconstrucción impulsada por el propietario y la reconstrucción impulsada por el donante. Se adoptaron diferentes planteamientos en el proceso, para conservar cierta flexibilidad, con resultados variables. En varias de las conclusiones del estudio se destacó la importancia de la participación activa de las personas afectadas así como la influencia de la ubicación en la vida de las comunidades afectadas. En un caso, se constató que un nuevo municipio construido a tres kilómetros de la aldea original que había quedado destruida seguía casi totalmente deshabitado seis años después del terremoto, a excepción de una o dos casas ocupadas por trabajadores migrantes que las alquilaban a los propietarios para quien habían sido construidas. Los habitantes previstos del asentamiento, que inicialmente habían aceptado la oferta, habían regresado a la aldea original y habían construido sus propias casas: "[Los aldeanos dijeron] que no querían abandonar su aldea, aduciendo que era 'el hogar de sus ancestros'. Cuando se les preguntó quién había construido la aldea, respondieron orgullosamente que lo habían hecho ellos mismos"<sup>43</sup>. En otra aldea, aunque las personas se habían mudado a las casas que se les habían construido, se referían a su nuevo lugar de asentamiento en términos "completamente negativos": "es un lugar muerto"; "nos aburrimos"; "no hay tiendas"<sup>44</sup>.

43. En el estudio realizado en Gujarat se señalan algunos de los peligros de optar por una programación apresurada, impulsada por los donantes, que puede pasar por alto la infraestructura social de los residentes afectados, o por proyectos de reconstrucción impulsados por los contratistas, cuya primera prioridad rara vez es fomentar el desarrollo. Los autores llegan a la conclusión de que "el deseo de agilizar la reconstrucción inevitablemente conduce desde el principio a la decisión de contratar a empresas comerciales. Por consiguiente, esos proyectos dejan de ser iniciativas de carácter desarrollista y se convierten en proyectos de construcción. La participación de los residentes se reduce a la mezcla de cemento o la fabricación de ladrillos, o ni siquiera eso.

<sup>41</sup> Comité Interinstitucional Permanente de Reconstrucción y Rehabilitación a raíz de Guerras y Desastres, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual*, pág. 47.

<sup>42</sup> D. Sanderson y A. Sharma, "Winners and losers from the 2001 Gujarat earthquake", in *Environment and Urbanization*, vol. 20, N° 1 (abril de 2008) págs. 177 a 186.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 181.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pág. 181.



[...] El concepto de vivienda centrado en el contratista consiste esencialmente en la construcción de unidades de vivienda. Ahora bien, la vivienda es mucho más que eso<sup>45</sup>. También formulan la siguiente advertencia: "Cuando agentes externos poderosos impulsan el proceso en una aldea afectada, existe el riesgo de que no se tenga en cuenta o incluso se dañe la infraestructura social con que cuentan las comunidades antiguas"<sup>46</sup>.

44. En el caso de Timor-Leste antes mencionado, desde un principio se subrayaron la importancia y el valor de la participación directa de la población afectada en el restablecimiento de un régimen de derechos sobre la vivienda, la tierra y los bienes inmuebles tras el referendo de 1999. Según un informe presentado en 2000 a las Naciones Unidas, la mayoría de los timorenses entrevistados en el marco de un estudio de investigación confirmaron la importancia de que se tuvieran en cuenta las estructuras consuetudinarias locales de solución de controversias en los futuros mecanismos de resolución de litigios sobre tierras, pues seguían teniendo legitimidad incluso después de decenios de conflictos y desposesión y además constituían una fuente valiosa de "información, en la que figuraban datos relativos a límites, niveles de derechos y un historial de las adquisiciones y las pérdidas"<sup>47</sup>. Sobre la base de esas respuestas, proporcionadas por un gran número de timorenses de toda condición, se recomendó en el informe que siempre que fuera posible, las estructuras locales existentes de solución de controversias se utilizaran como punto de partida para dirimir los litigios sobre tierras, viviendas y patrimonio. Esa mediación podía iniciarse "en cualquier nivel, incluso en reuniones familiares"<sup>48</sup>.

45. Esta y otras propuestas para atender las cuestiones relativas a los derechos sobre las viviendas, las tierras y el patrimonio mediante la participación activa de las personas afectadas y para sacar provecho de los procesos comunitarios ya existentes, no fueron aceptadas por las autoridades provisionales ni por el Gobierno recién independizado. Tras la ola de violencia, destrucción y desplazamientos que se produjo en 2006-2007, se cobró conciencia del carácter esencial de esa participación. Uno de los cinco pilares de la Estrategia de Recuperación Nacional consistía en el fortalecimiento de la confianza en el seno de las comunidades y entre la ciudadanía y el Gobierno. Ello se enmarcaba en el contexto de urgentes intentos de lograr la reintegración y el regreso de los desplazados internos que habían abandonado sus comunidades a consecuencia de la violencia, ofreciéndoles como incentivo una indemnización en efectivo de parte del Estado, con la cual podrían reparar sus casas o asentarse en otras zonas en los casos en que la reintegración resultara imposible. En el marco del Programa de Diálogo, Comunicación y Sensibilización, se establecieron equipos de diálogo para gestionar los procesos de solución de conflictos, mediación y negociación que era necesario poner en marcha. Ello exigía la participación de las autoridades locales, los dirigentes juveniles y otras agrupaciones. El programa, que en mayo de 2010 seguía en curso en algunas comunidades, preveía el empleo de prácticas consuetudinarias de solución de controversias y ceremonias de consolidación de la paz. Está ampliamente compartida la opinión de que esa estrategia ha dado buenos resultados y era necesaria para la consolidación de la paz y el regreso de los desplazados internos en condiciones de seguridad. Según se informa, las mujeres participaron mucho más activamente que los hombres en el proceso comunitario de diálogo y reconciliación. En cambio, el proceso basado en el pago de una indemnización, estuvo dominado por los hombres.

46. El caso de Rwanda tras el conflicto es un ejemplo de aplicación de un criterio desarrollista descendente en la entrega de tierras, el reasentamiento y la vivienda con el fin

<sup>45</sup> *Ibíd.*, págs. 182 a 183.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, pág. 185.

<sup>47</sup> J. du Plessis y S. Leckie, "Housing Property and Land Rights in East Timor", págs. 21 y 23.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, pág. 36.

de hacer frente a la desposesión y el desplazamiento que caracterizaron los años anteriores e inmediatamente posteriores al genocidio de 1994. La mayoría de los rwandeses habían sido víctimas de desplazamiento forzoso, dentro del país o hacia el extranjero, en muchos casos pasando incluso a un tercer país. Esa realidad tuvo una influencia determinante en todas las iniciativas que se emprendieron posteriormente para tratar los asuntos relativos a las tierras y hacer efectivos los derechos relativos a la vivienda. A partir de 1997 el Gobierno intentó implantar en todo el país el modelo *imidugudu* (aldeización), con arreglo al cual toda la población rural de Rwanda se afincaría en aldeas rurales y no en asentamientos dispersos como era la tradición. Quedaba prohibido levantar construcciones nuevas fuera de los lugares de emplazamiento de las aldeas y las autoridades obligaban a abandonar y destruir las casas situadas cerca de los campos de cultivo. El modelo *imidugudu* se justificó y se llevó a la práctica como política de vivienda de emergencia para hacer frente a la afluencia de olas sucesivas de cerca de 2,5 millones de refugiados "antiguos" y "nuevos" regresados después de 1994, pero tenía además objetivos demográficos, económicos y políticos a más largo plazo. En la región noroccidental del país, también constituyó una medida de contrainsurgencia en el contexto de incursiones de antiguos milicianos de las ex FAR/Interahamwe en el Congo y violentas respuestas por parte de las tropas del Gobierno.

47. Aunque el Gobierno destinó importantes cantidades de fondos nacionales y extranjeros a la construcción de nuevas viviendas, principalmente en el marco del modelo *imidugudu* (aldeización), y obtuvo algunos resultados positivos, muy raramente se consultó a la población antes de emprender tales iniciativas, que en algunos casos se acompañaron de medidas de presión directa, desalojos y expropiaciones, que serían incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos. La oportunidad de mudarse a casas construidas en materiales duraderos en el marco del programa *imidugudu* tuvo buena aceptación entre algunas personas que carecían de vivienda adecuada, pero mucho menos entre las familias que ya tenían casas de buena calidad<sup>49</sup>. Los aldeanos veían con mucha preocupación que en las nuevas aldeas las personas quedaban aún más alejadas de sus campos y que por ende les resultaba más difícil cultivarlos, especialmente a las mujeres. También les preocupaba que quienes habían cedido parte de sus tierras para la construcción de las aldeas raramente recibieran la debida indemnización, lo cual era causa de tensiones y conflictos potenciales. Además, las viviendas construidas en el marco del programa *imidugudu* a menudo eran de mala calidad y era frecuente que las autoridades impusieran restricciones poco razonables a las personas que ya eran dueñas de su casa, exigiéndoles que las modernizaran o reemplazaran sin la debida atención a consideraciones de asequibilidad y adecuación cultural. El pueblo indígena Twa resultó particularmente perjudicado a consecuencia de todo ello, pues se le impusieron exigencias que no tenían en cuenta sus valores tradicionales ni sus costumbres en materia de vivienda<sup>50</sup>.

48. El modelo *imidugudu* rwandés no consistía únicamente en proporcionar viviendas en un contexto de emergencia, sino que estaba basado en la visión de una sociedad rural drásticamente reformada. Se realizaron pocas consultas y la participación consistió principalmente en la imposición de "trabajo obligatorio en actividades de construcción"<sup>51</sup>. A pesar de esos problemas evidentes y de las experiencias adquiridas en anteriores proyectos de aldeización en África Oriental, la situación de "emergencia" que imperaba en Rwanda después de 1994 justificó la intervención de algunos organismos internacionales<sup>52</sup>. Sin

<sup>49</sup> E. Havugimana, *State Policies and Livelihoods: Rwandan Human Settlement Policy*, Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo (Suecia), 2009, pág. 44.

<sup>50</sup> Jean-Pierre Bucyensege, "Residents vow to phase out grass thatched houses" en *The New Times*.

<sup>51</sup> M. van Leeuwen, "Rwanda's Imidugudu programme and earlier experiences with villagisation and resettlement in East Africa", in *Journal of Modern African Studies*, 39 (4) (2001) pág. 638.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pág. 641.

embargo, en 1999 la presión internacional y la consiguiente falta de financiación por parte de los donantes pusieron término al programa de aldeización.

49. En principio el Gobierno de Rwanda siguió comprometido con esa política y en 2007 volvió a promocionar el concepto tras la promulgación de la Política de Asentamientos Humanos de 2004. En 2008 el Gobierno anunció planes de establecer 30 aldeas experimentales, una en cada distrito, para alentar a la ciudadanía a acogerse al régimen *imidugudu* mediante un sistema de incentivos positivos, como la entrega de herramientas agrícolas y ganado. En la mayor parte de los casos todavía no cuentan con servicios básicos como fuentes de agua y suministro de electricidad, mientras que muchas aldeas de reciente creación no cuentan con servicios de ningún tipo. Además, si bien las autoridades manifestaron su deseo de mostrarse más abiertas y optar por un proceso basado en incentivos y no obligatorio, muchas personas siguen teniendo el sentimiento de que el programa les ha sido impuesto "desde arriba"<sup>53</sup>. Pese a todo, en su globalidad el proceso sigue su curso a ritmo acelerado y el Gobierno estima que a mayo de 2010 cerca del 51% de la población rural vivía en aldeas *imidugudu*, lo cual representa un marcado aumento con respecto al 22% que se observaba en 2008 y constituye un avance importante hacia el objetivo del 70% fijado para 2014 en su programa "Visión 2020"<sup>54</sup>. Todavía no está claro cuáles serán las consecuencias sociales a largo plazo de esos logros. Al adoptar y aplicar la política se confundieron los objetivos humanitarios, de desarrollo y de "seguridad" y los del control demográfico, puesto que no hubo un verdadero proceso de consulta, negociación y reconciliación. Ello se suma a la falta de prácticas favorables a los pobres en materia de asentamientos urbanos y podría dar lugar a problemas en el futuro.

#### **D. Coordinación institucional, gradualidad y promoción del derecho a una vivienda adecuada**

50. En casos notorios o "situaciones complejas de emergencia"<sup>55</sup>, los conflictos y desastres provocan intervenciones internacionales y respuestas masivas de socorro de múltiples instituciones y Estados. En los últimos años, dada la abrumadora magnitud, frecuencia y complejidad de las crisis que se han producido, ha habido signos de una creciente sensación de fatiga entre los donantes<sup>56</sup>.

51. Habida cuenta de los graves problemas surgidos en el pasado, el sistema de respuesta humanitaria ha experimentado desde los años noventa un proceso de reforma para reducir la fragmentación de los esfuerzos, que había dificultado sus intervenciones anteriores y causado numerosas contradicciones y tensiones. Ello ha permitido establecer un marco de coordinación mucho más sólido en el que también participan instituciones bilaterales, instituciones financieras internacionales y ONG.

52. El proceso se inició en 1991 con la resolución 46/182 de la Asamblea General destinada a reforzar la respuesta de las Naciones Unidas a las situaciones complejas de emergencia y los desastres naturales y a mejorar la eficacia general de las operaciones humanitarias sobre el terreno. La reforma se aceleró a raíz de las crisis sobrevenidas en los

<sup>53</sup> Visitas *in situ*, observaciones en el terreno y múltiples entrevistas realizadas por el investigador Chris Huggins a ejecutores, autoridades y organizaciones de la sociedad civil entre el 21 de junio y el 1º de julio de 2010.

<sup>54</sup> Datos proporcionados por el Ministerio de Administración Local, Desarrollo Comunitario y Asuntos Sociales, 28 de junio de 2010.

<sup>55</sup> Se dan "situaciones complejas de emergencia" cuando se produce una combinación de crisis naturales y/o humanitarias que se refuerzan mutuamente.

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, "Donor fatigue hits UN aid to Sudan", BBC, 19 de febrero de 1998; "U.N. battles donor fatigue for funds for Pakistan", Reuters, 17 de agosto de 2010.

años siguientes (sobre todo el genocidio ocurrido en Rwanda en 1994, cuando se culpó explícitamente a la comunidad internacional por su incapacidad de predicción, prevención y respuesta). En 1998 se estableció la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), un departamento de la Secretaría de las Naciones Unidas con el mandato de coordinar la respuesta humanitaria, la formulación de políticas y la promoción de las actividades humanitarias. La OCAH asumió todas las funciones humanitarias de las Naciones Unidas desempeñadas hasta entonces por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) y el Departamento de Asuntos Humanitarios, que dependían de un único coordinador de las Naciones Unidas, el Coordinador del Socorro de Emergencia. En la resolución 46/182 de la Asamblea General también se establecieron importantes mecanismos interinstitucionales y herramientas operativas. Se trata, entre otros, del Comité Permanente entre Organismos, integrado por todas las entidades humanitarias asociadas a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Cruz Roja y las principales ONG internacionales, que actúa como un órgano interinstitucional de adopción de decisiones para dar respuesta a situaciones complejas de emergencia, y; estructurados en grupos y fases relacionadas con fondos y planes de acción específicos: el llamamiento urgente, el Procedimiento de llamamientos unificados, el Fondo central para la acción en casos de emergencia y el Plan común de acción humanitaria.

53. Pese a estos avances, persiste una serie de zonas grises y carencias, al igual que la necesidad de seguir centrándose en mejorar la organización sistémica para la integración de las perspectivas de derechos humanos en las respuestas a los desastres. Las medidas adoptadas en respuesta a los conflictos y los desastres siguen adoleciendo de una falta de conexión entre las distintas fases de las actividades. Muchos donantes bilaterales a quienes se han solicitado fondos para hacer frente a crisis han permanecido rígidamente atrapados entre dos grandes esferas de intervención: la "ayuda humanitaria" y el "desarrollo". El hecho de que sus presupuestos no sean intercambiables ha dado lugar a una separación artificial de actividades que idealmente deberían estar más interconectadas. Los mecanismos de financiación actuales (llamamientos urgentes) difícilmente permiten realizar, desde el inicio de las operaciones humanitarias, el tipo de análisis y consultas que ayudarían a reducir los márgenes de incertidumbre y error en las labores relativas al reasentamiento, la reconstrucción, la tenencia de la tierra y la protección y ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. La experiencia de los organismos de desarrollo en la solicitud de financiación de iniciativas destinadas a fomentar la sostenibilidad de las operaciones humanitarias a más largo plazo es contradictoria y sus posibilidades de obtener los recursos necesarios para formular políticas esenciales, realizar reformas jurídicas y planificar el trabajo han sido muy limitadas.

54. Parte del problema radica en que aún no se comprende bien el concepto de "recuperación" (en sus dos fases definidas de "temprana" y "a largo plazo") ni sus consecuencias programáticas en el marco de la asistencia humanitaria. La anterior conceptualización de la transición del "socorro" al "desarrollo" no era útil. El problema era que trataba de establecer una rígida lógica secuencial que tendía a obviar ciertas medidas "no humanitarias" esenciales que deberían adoptarse desde el inicio mismo de la asistencia humanitaria y mantenerse hasta la reanudación de los procesos de desarrollo ordinarios.

55. El período inmediatamente posterior a la "situación" de crisis inicial, que normalmente coincide con el inicio de la asistencia humanitaria, es el más determinante del éxito en última instancia de una reconstrucción y una recuperación equitativas y eficientes. Por lo general, los principales factores determinantes del éxito o el fracaso de la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo se establecen durante ese período inicial, ya sea mediante la adopción de políticas fundamentadas y proactivas o simplemente por defecto. Esto se aplica en muchos ámbitos de la recuperación; tal vez más en relación con los asentamientos humanos, el derecho a una vivienda adecuada y la tenencia de la tierra. Es

preocupante el desconocimiento general de las consecuencias de ignorar cuestiones fundamentales relacionadas con los derechos humanos y los sistemas de tenencia de la tierra durante los primeros meses críticos de una respuesta. Es preciso garantizar que se reconozcan y aprovechen las oportunidades tempranas de manera que se proteja y promueva el derecho a una vivienda adecuada de todas las personas afectadas por conflictos y desastres, en lugar de menoscabarlo. En un contexto de limitación de recursos y de enorme presión para lograr resultados concretos, pueden cometerse costosos errores de política que, especialmente en el ámbito del derecho a una vivienda adecuada y la tenencia de la tierra, pueden tener graves consecuencias a largo plazo. Sin embargo, el hecho de no tomar las medidas esenciales necesarias también puede tener consecuencias desastrosas.

56. Ello requiere que los países, los donantes bilaterales y multilaterales internacionales, los organismos de socorro y las ONG, entre otros, aporten recursos. Por lo que respecta a los problemas de vivienda que se plantean después de los desastres, "la reducción del impacto de los desastres naturales en los países más pobres está directamente relacionada con su capacidad para acceder a una financiación suficiente que les permita lograr una reconstrucción adecuada en el período posterior al desastre. La obtención de fondos después de un desastre estimula la actividad económica y restablece los componentes esenciales de un crecimiento económico continuo. La clave es si el país puede o no acceder a financiación al principio de la fase de recuperación posterior al desastre"<sup>57</sup>. Una vez obtenidos, la asignación y el uso de esos fondos son también de vital importancia. La realización de evaluaciones iniciales de las necesidades por concurso y por sectores podría generar competencia entre los organismos por "sus" proyectos y programas en lugar de la muy necesaria integración de estrategias orientadas al futuro. Si se da un buen uso a esas aportaciones, las crisis causadas por desastres también pueden, pese a todos sus efectos negativos, brindar oportunidades: "Tras un desastre, pueden iniciarse intensos períodos de reorganización social e incluso es posible que la legitimidad, la autoridad y las normas sean mucho más fluidas y abiertas que en otros momentos. Si bien este tipo de situaciones presenta dificultades, como la escasa previsibilidad y, a veces, el incumplimiento de las salvaguardias, por otro lado también pueden brindar la oportunidad de realizar cambios positivos. No obstante, es preciso mostrar cautela para que las buenas intenciones se basen en los principios de "no perjudicar" de la actividad humanitaria"<sup>58</sup>.

57. Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en los dos últimos decenios y las reformas institucionales ya iniciadas, los organismos humanitarios, y podría suponerse que los donantes bilaterales, son ahora mucho más conscientes del riesgo de hacer un daño no deseado a largo plazo con medidas bienintencionadas de acción temprana que terminan aumentando la vulnerabilidad de los pobres. En lo que respecta al derecho a una vivienda adecuada, y en particular a las cuestiones relativas a la seguridad de tenencia, el lugar, la adecuación cultural y la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, al menos, ha llegado el momento de que las directrices de "no perjudicar" evolucionen para proporcionar herramientas específicas que permitan realizar análisis puntuales e intervenciones proactivas ("obrar correctamente") sobre el terreno.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

**58. Las violaciones del derecho a una vivienda adecuada pueden tanto contribuir a que se produzcan conflictos armados y desastres naturales como ser resultado de estos. Los miembros más pobres y marginados de la sociedad se ven**

<sup>57</sup> P. Freeman, "Allocation of Post-Disaster Reconstruction Financing to Housing", en *Building Research & Information*, 32(5), 2004, pág. 429.

<sup>58</sup> ONU-Hábitat, *Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners* (Nairobi), pág. 10.

desproporcionadamente afectados. La atenuación de las vulnerabilidades existentes puede contribuir en gran medida a prevenir y mitigar los efectos de los desastres y conflictos. Por consiguiente, los Estados deben:

- Intensificar urgentemente su labor en favor del respeto, la protección y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada en todas sus dimensiones, tanto en contextos urbanos como rurales;
- Elaborar y aplicar políticas y programas de reforma de tenencia de la tierra que garanticen el acceso universal a una vivienda adecuadamente situada, segura y asequible;
- Reconocer y proteger múltiples formas de tenencia de la tierra, en lugar de predominantemente o exclusivamente la plena propiedad.

59. Tras un desastre o conflicto específicos, el derecho a una vivienda adecuada debe integrarse como componente clave en la planificación, preparación y ejecución de cualquier respuesta subsiguiente de asistencia humanitaria, reconstrucción y desarrollo.

60. Los gobiernos deben, con el apoyo continuo de los organismos de cooperación internacional, proporcionar de manera inmediata y temporal a toda persona desplazada por un conflicto o un desastre un cobijo en el que pueda vivir en condiciones razonables y adecuadas.

61. En la labor de preparación de la reconstrucción y el desarrollo, todas las partes y actores interesados deben reconocer que la vivienda tiene un valor social inherente de vital importancia para la estabilidad social, el alivio de la pobreza y el desarrollo. Las respuestas a los efectos de los conflictos o desastres en el derecho a una vivienda adecuada no deben centrarse únicamente en el daño, pérdida o destrucción de viviendas e infraestructura, sino que también deben tratar de abordar, entre otras cosas:

- La perturbación de las relaciones y redes sociales y económicas;
- La destrucción de los medios de vida centrados en los hogares;
- Los derechos y preocupaciones específicos de las mujeres y demás grupos particularmente vulnerables a la discriminación;
- La obstaculización del acceso a instalaciones, servicios y medios de subsistencia;
- La pérdida de seguridad de tenencia, en particular por quienes hayan estado viviendo bajo sistemas consuetudinarios o no oficiales de tenencia antes del desastre o el conflicto.

62. Inmediatamente después de un desastre o un conflicto, es preciso evaluar y analizar con rapidez los regímenes preexistentes de tenencia y de derechos de propiedad. Esa evaluación debe tener por objetivo: 1) orientar sobre las medidas urgentes que deben adoptarse para proteger el derecho a una vivienda adecuada y la seguridad de tenencia de todas las personas, pero especialmente los miembros más pobres y marginados de la sociedad; 2) determinar las esferas que, gracias a la presencia y el apoyo de organismos internacionales bilaterales y multilaterales, podrían ofrecer oportunidades de mejora e innovación (por ejemplo, garantizando a las mujeres derechos y prestaciones relacionados con la vivienda de los que antes no podían beneficiarse); y 3) señalar las zonas de riesgo en que la adopción de medidas escasamente fundamentadas podría aumentar las violaciones del derecho a la vivienda y alertar sobre ellas. Esta rápida evaluación debe ser un paso esencial hacia la

formulación de una estrategia más detallada y completa de gestión, asignación y registro de las tierras orientada a una rehabilitación y reconstrucción sostenibles.

63. Deben establecerse mecanismos o canales de financiación específicos a fin de proporcionar recursos a las iniciativas encaminadas a promover el respeto, la protección y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada desde el inicio mismo de las operaciones humanitarias. Además, es preciso crear redes estructuradas de fomento de capacidad sobre el terreno que vayan acompañadas de medidas concretas de apoyo operativo. Es necesario reunir y publicar pruebas de las violaciones pasadas (y sus causas) a fin de elaborar directrices de actuación.

64. Debe asegurarse la consulta efectiva y la participación directa de las comunidades afectadas en la formulación y aplicación de las respuestas a un conflicto o un desastre, en particular en lo que respecta a la vivienda y las tierras.

65. Debe reconocerse el derecho de todas las personas desplazadas a causa de un conflicto o un desastre (refugiados o desplazados internos) a regresar voluntariamente a sus tierras y hogares o a cualquier otro lugar dentro de su país y tomarse todas las medidas posibles para ayudarlas a ejercer ese derecho. También debe respetarse y apoyarse la preferencia de los desplazados a permanecer en el lugar en que se hayan asentado y hayan comenzado a construir una nueva vida y a establecer nuevas comunidades. Además, en caso de que otras personas hayan ocupado las tierras y viviendas de personas desplazadas, deberá en todo momento procurarse lograr un acuerdo negociado que satisfaga a todas las partes antes de iniciar cualquier actuación judicial.

66. Deben tenerse en cuenta las cuestiones relativas a la vivienda y las tierras en los acuerdos de paz y cuando sea preciso establecer instituciones que se ocupen específicamente de las reclamaciones de propiedad.

67. Tras un conflicto o un desastre, deben establecerse mecanismos de vigilancia de las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, incluidos los desalojos forzosos. Las víctimas de esas violaciones deben tener acceso a los recursos legales y a la justicia.

---