



# Asamblea General

Distr. general  
21 de abril de 2021  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

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

## **Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno**

### **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary**

#### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, expone las actividades que ha llevado a cabo en cumplimiento del mandato que le encomendó el Consejo de Derechos Humanos en la resolución 41/15.

En la sección temática del informe, la Relatora Especial examina las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad que se plantean en el contexto del desplazamiento interno. Analiza cómo estas cuestiones pueden ser causa del desplazamiento, surgir a consecuencia de él y constituir un obstáculo para el logro de soluciones duraderas. La Relatora Especial estudia los efectos de estas cuestiones en los derechos humanos de los desplazados internos, así como la manera de hacerles frente.



## I. Introducción

1. Este informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, se presenta de conformidad con la resolución 41/15 del Consejo de Derechos Humanos. En él, la Relatora Especial resume las actividades que ha llevado a cabo desde su informe anterior (A/HRC/44/41) y examina las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad que se plantean en el contexto del desplazamiento interno.

## II. Actividades de la Relatora Especial

2. Durante el período sobre el que se informa, la Relatora Especial se centró en llevar a cabo las tareas establecidas en las resoluciones que rigen su mandato, pese a las restricciones asociadas a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En consonancia con sus prioridades temáticas, la Relatora Especial continuó promoviendo activamente los cuatro temas del Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020<sup>1</sup>, que había presentado junto con los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y otros interesados en un acto celebrado en 2018 para conmemorar el 20º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En 2020, con motivo del 22º aniversario de los Principios Rectores, la Relatora Especial difundió comunicados de prensa y vídeos promocionales con el Grupo Temático Mundial sobre Protección. En octubre de 2020, la Relatora Especial contribuyó a organizar un seminario entre períodos de sesiones<sup>2</sup> para el seguimiento de la aplicación del Plan de Acción que había sido convocado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en cumplimiento de la resolución 41/15 del Consejo de Derechos Humanos y que ella se encargó de moderar. El plazo de aplicación del Plan de Acción finalizó oficialmente en diciembre de 2020 con la presentación de una recopilación de prácticas nacionales<sup>3</sup> seleccionadas a partir de las buenas prácticas de 16 países<sup>4</sup>.

3. La Relatora Especial, a título individual y junto con otros titulares de mandatos, emitió comunicados de prensa y declaraciones y participó en seminarios web sobre las repercusiones de la pandemia de COVID-19. Contribuyó a iniciativas de fomento de la capacidad, en particular colaborando en la organización de los tres cursos ofrecidos por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario sobre el derecho y las políticas relativos a los desplazados internos. Los cursos se impartieron en inglés, francés y, por primera vez, en español, y los asistentes fueron fundamentalmente funcionarios gubernamentales, procedentes de más de 40 países. A fin de promover los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y su aplicación, la Relatora Especial dio charlas y conferencias en clases y encuentros organizados por instituciones académicas como la Universidad de Oxford, la Universidad de Ginebra, la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad Tufts, la Universidad de Londres y la Universidad de Warwick. Aportó contribuciones a revistas como *Refugee Survey Quarterly* y *Revista Migraciones Forzadas*, así como a una publicación del Instituto de Estudios sobre Derechos Humanos y Paz de la Universidad Mahidol. Participó en conferencias organizadas por entidades profesionales y de la sociedad civil como el Kaldor Centre for International Refugee Law, la Sección de Derecho Internacional de la American Bar Association, el Grupo Temático Mundial sobre Protección, Asia Justice and Rights, el Consejo Noruego para Refugiados, la Red de Mujeres sobre Desplazamiento del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. La Relatora Especial contribuyó a iniciativas de ámbito nacional emprendidas por las autoridades de Sudán del Sur, la Comisión de Transición de Bangsamoro, en Filipinas, y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, en México. También emitió

<sup>1</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/MultiStakeholderPlanOfAction.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/MultiStakeholderPlanOfAction.aspx).

<sup>2</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/SeminarHRAndIDP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/SeminarHRAndIDP.aspx).

<sup>3</sup> Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020).

<sup>4</sup> El instrumento que sucederá al Plan de Acción se centrará en las soluciones duraderas.

comunicados de prensa conjuntos con otros titulares de mandatos, instituciones nacionales de derechos humanos y oficinas de las Naciones Unidas en los países.

4. A fin de dar a conocer sus informes temáticos dirigidos a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos y obtener contribuciones para ellos, la Relatora Especial organizó numerosas consultas, reuniones y seminarios web, en particular con representantes de los Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos establecido a petición de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región de Asia y el Pacífico, los Coordinadores Residentes y de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y la Alianza Internacional de la Discapacidad. A raíz de su visita a El Salvador, la Relatora Especial contribuyó sustantivamente a un curso organizado por el grupo nacional de protección de víctimas de desplazamiento forzado de ese país.

5. La Relatora Especial se centró en la integración de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y otros mecanismos regionales intergubernamentales. En calidad de invitada permanente del Comité Permanente entre Organismos, participó de manera activa en sus reuniones, especialmente las dedicadas a las respuestas humanitarias a la pandemia y a situaciones de países, en la aprobación de decisiones colectivas sobre orientaciones dirigidas a los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales y en la activación de grupos temáticos humanitarios. También participó en actos organizados por organismos y entidades de las Naciones Unidas como el ACNUDH, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada, de cuyo comité ejecutivo es miembro, y el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos de la Comisión de Estadística. En cuanto a los mecanismos regionales, la Relatora Especial aportó contribuciones a la audiencia sobre el desplazamiento arbitrario de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, al Octavo Simposio Humanitario de la Unión Africana y a la conferencia organizada por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental sobre la incorporación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África a los ordenamientos jurídicos nacionales. Además, emitió un comunicado de prensa conjunto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y siguió colaborando con el Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos establecido por el Secretario General, según lo previsto en el mandato del Panel.

### **III. Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno**

#### **A. Introducción**

6. La pérdida de tierras y viviendas es un elemento característico del desplazamiento interno, sea cual sea su causa. A nivel mundial, están aumentando tanto los desplazamientos internos como las tensiones relacionadas con tierras<sup>5</sup>. Cabe esperar que las tensiones y los conflictos relativos a tierras y viviendas sigan aumentando debido al cambio climático, los peligros naturales, los proyectos de inversión en tierras a gran escala, las actividades de las industrias extractivas, la inseguridad alimentaria, el crecimiento de la población y la rápida urbanización. Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad están presentes en todas las fases del desplazamiento interno. Son causa de conflictos y desplazamientos, se producen a consecuencia de ellos y constituyen un obstáculo para el logro de soluciones duraderas. Por tanto, en estos contextos es esencial abordar las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad para prevenir el desplazamiento, mitigar sus efectos y alcanzar soluciones duraderas.

<sup>5</sup> Nota orientativa del Secretario General, "The United Nations and land and conflict", marzo de 2019; Observatorio de Desplazamiento Interno, *Global Report on Internal Displacement 2020*.

7. La pérdida de la vivienda, la tierra y la propiedad atenta contra una serie de derechos humanos que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos. Por tanto, los Estados deberían abstenerse de interferir en el ejercicio de esos derechos, proteger contra los abusos a los desplazados internos y a las personas expuestas a riesgo de desplazamiento y adoptar medidas para garantizar el disfrute de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.

8. Dadas las múltiples dimensiones que presenta la cuestión de la vivienda, la tierra y la propiedad, para abordarla se necesita un enfoque multisectorial, que tenga en cuenta las diferentes implicaciones que entraña para cada grupo específico. Los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad plantean un reto en materia humanitaria, de derechos humanos, de desarrollo y de paz para numerosos sectores de actividad y gobierno, como la reducción de la pobreza, la agricultura, la administración de la tierra, la planificación urbana, la legislación empresarial y minera, la reducción del riesgo de desastres, el alojamiento y la vivienda, la justicia transicional, el estado de derecho y la consolidación de la paz.

9. Con el presente informe, la Relatora Especial se propone dar a conocer a los Estados, los gobiernos locales y otros interesados que se ocupan de cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento los problemas más frecuentes, las respuestas efectivas y los instrumentos de política disponibles. La Relatora Especial señala las cuestiones de interés común y aquellas respecto de las que resultaría útil un enfoque coordinado entre los ministerios, las autoridades locales y los agentes humanitarios y de los ámbitos del desarrollo y la paz.

10. La Relatora Especial agradece la valiosa información recibida de una amplia gama de interesados, en particular durante las consultas organizadas por el Grupo Temático Mundial sobre Protección en relación con la esfera de responsabilidad de la vivienda, la tierra y la propiedad.

## B. Marco jurídico y de políticas

### ¿Qué son los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad?

11. A los efectos del presente informe, los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad comprenden lo siguiente:

Tener un hogar, sin miedo al desalojo forzoso; un lugar que ofrezca cobijo, seguridad y la posibilidad de procurarse medios de subsistencia. [Incluyen] todo el espectro de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad previstos por el derecho escrito o consuetudinario o de manera extraoficial [...]. Los derechos territoriales son derechos que se poseen tanto sobre la tierra como sobre los recursos naturales. Gozan de derechos [a la vivienda, la tierra y la propiedad] los propietarios, los arrendatarios, los residentes de cooperativas, los titulares de derechos consuetudinarios de tenencia o uso de la tierra y los residentes de viviendas informales que carecen de tenencia segura<sup>6</sup>.

12. Los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad abarcan los derechos a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada, a la propiedad, al retorno y a la reparación, incluidas la restitución y la indemnización. El derecho a una vivienda adecuada presenta múltiples dimensiones, como la seguridad jurídica de la tenencia, el acceso a los bienes y servicios públicos, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad física, la ubicación y la adecuación cultural<sup>7</sup>. La prohibición del desalojo forzoso es un aspecto fundamental de la seguridad jurídica de la tenencia. Un desalojo forzoso es “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni

<sup>6</sup> Consejo Noruego para Refugiados y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “The importance of addressing housing, land and property challenges in humanitarian response” (2016), pág. 5.

<sup>7</sup> E/1992/23; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997).

permitirles su acceso a ellos”<sup>8</sup>. Los desalojos forzosos entrañan una vulneración de varios derechos humanos y pueden conducir al desplazamiento interno.

13. Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad también pueden estar estrechamente vinculadas al disfrute de otros derechos humanos, como los derechos a la alimentación, a la libertad de circulación y a la elección de residencia<sup>9</sup> (como en el caso de las personas que se ven obligadas a huir de sus hogares o que, una vez desplazadas, no pueden regresar o establecerse en otro lugar), a la protección contra injerencias en la vida privada y el domicilio propios<sup>10</sup>, al agua y el saneamiento y a la salud (el acceso al agua y al saneamiento suele estar ligado a la vivienda, y la falta de esos servicios es perjudicial para la salud, dado que favorece la propagación de enfermedades infecciosas como la COVID-19).

14. El derecho a la tierra está asociado al disfrute de una serie de derechos humanos<sup>11</sup>. El derecho internacional reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas (que tienen una relación espiritual propia con las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído)<sup>12</sup> y la igualdad de derechos de las mujeres (que suelen ser discriminadas en el acceso a la propiedad y la herencia) en cuanto al acceso a la tierra, su uso y el control sobre ella<sup>13</sup>. Ante el aumento de la competencia por la tierra y los recursos naturales, durante el último decenio se han elaborado nuevas orientaciones sobre la protección de los derechos territoriales consuetudinarios y del acceso a la tierra con vistas a promover la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos.

15. En particular, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales tienen por objeto mejorar la gobernanza de la tierra y proteger los derechos legítimos de tenencia, especialmente los de los grupos vulnerables y marginados. En ambos textos se refleja la determinación y la responsabilidad de los Estados de regular las inversiones en tierras y garantizar que no contribuyan a la inseguridad alimentaria, la degradación ambiental y los desplazamientos; de reconocer legalmente los derechos consuetudinarios de tenencia individual y colectiva de la tierra; de proporcionar reparación en caso de desplazamiento debido a actividades de desarrollo, conflictos o desastres; y de llevar a cabo reformas agrarias, si procede, para mejorar el acceso equitativo a la tierra y a los recursos naturales. Al hacer hincapié en la necesidad de proteger los derechos “legítimos” sobre la tierra y vincularlos a los medios de subsistencia y al derecho a la alimentación, las orientaciones promueven la formulación de leyes y políticas nacionales que protejan a los titulares de derechos consuetudinarios sobre la tierra frente a las presiones contemporáneas y, por tanto, reducen estas fuentes de desplazamiento.

16. Cuando se redactó el presente informe, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estaba elaborando una observación general sobre la tierra y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### **La vivienda, la tierra y la propiedad y el desplazamiento**

17. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos contienen disposiciones que reafirman las obligaciones que incumben a los Estados y otros interesados en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad y el desplazamiento. Enuncian, por ejemplo, la obligación de las autoridades de explorar alternativas viables al desplazamiento, recabar el

<sup>8</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997), párr. 3.

<sup>9</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12.

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 17.

<sup>11</sup> ACNUDH, *Land and Human Rights: Standards and Applications* (2015).

<sup>12</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo, arts. 7 y 13 a 19; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 8, 19, 25 a 30 y 32.

<sup>13</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 16; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 14, párrs. 2 g) y h), y 16, párr. 1 h). Estos instrumentos protegen a las mujeres de la discriminación por razón de sexo o estado civil en relación con la propiedad y la herencia, y protegen los derechos de las mujeres de las zonas rurales a acceder al crédito y a los planes de reasentamiento.

consentimiento libre e informado de los afectados antes del reasentamiento o el desplazamiento y proporcionar alojamiento adecuado y recursos (principio 7). Los Estados también tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella (principio 9). Durante el desplazamiento, se debe proporcionar cobijo y alojamiento básicos, alimentos y agua potable a los desplazados internos (principio 18) y deben protegerse sus propiedades y posesiones (principio 21). Los Estados deben adoptar medidas para facilitar la reintegración de los desplazados que hayan regresado, en particular ayudándolos a recuperar sus propiedades o concediéndoles una indemnización (principios 28 y 29).

18. Los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, que proporcionan orientación sobre el diseño de mecanismos para la restitución de la propiedad a los refugiados y desplazados, se basan en la práctica internacional. Los principios reafirman los derechos que asisten a los no propietarios, como los arrendatarios, los residentes de asentamientos informales, los ocupantes secundarios y los titulares de derechos consuetudinarios sobre la tierra. Cabe destacar otros documentos fundamentales como los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo y, a nivel regional, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África y el Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que Regresan<sup>14</sup>.

19. El compromiso de los Estados de integrar las cuestiones relacionadas con el desplazamiento en las leyes y políticas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático —por ejemplo, previendo medidas relacionadas con las evacuaciones para salvar vidas, la preparación y la respuesta ante desastres, medidas para mejorar la resiliencia de las viviendas y las infraestructuras y reubicaciones planificadas, reservadas a aquellos casos en que no sea posible aplicar medidas de adaptación *in situ*— tienen numerosas implicaciones para los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad<sup>15</sup>. A este respecto, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 subraya la importancia de integrar medidas de reducción del riesgo de desastres en la regulación relativa a la construcción, el uso de la tierra y la planificación urbana con el fin de reforzar la preparación y las respuestas para casos de desastre<sup>16</sup>.

### **Los procesos mundiales relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad y el desplazamiento interno**

20. Existen varios procesos mundiales que guardan relación con la vivienda, la tierra y la propiedad, el logro de soluciones duraderas y la promoción del desarrollo. En la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en 2016, se asumió el compromiso de adoptar una “nueva forma de trabajar” para superar la división institucional entre las actividades humanitarias y de desarrollo<sup>17</sup>. Se pidió a los Gobiernos que aplicaran estrategias a largo plazo para afrontar los desplazamientos internos y promover soluciones duraderas y se reconoció que los desplazados internos debían tener acceso a una vivienda estable, a medios de subsistencia y a la tenencia segura de la tierra<sup>18</sup>. En una nota orientativa<sup>19</sup>, el Secretario General confirmó el compromiso de las Naciones Unidas de hacer frente a los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad vinculados a los conflictos de manera holística y coherente, desde los tres pilares de la Organización: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. En noviembre de 2020, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia actualizó sus “criterios para salvar vidas” a fin de incluir las intervenciones en materia de vivienda, tierra y propiedad entre las actividades que pueden recibir financiación<sup>20</sup>. También se hace referencia a la tierra en varias metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo

<sup>14</sup> Este instrumento es un protocolo del Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos, de 15 de diciembre de 2006.

<sup>15</sup> A/75/207.

<sup>16</sup> Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II, párrs. 18, 19, 22, 27 d), 30 f) y g) y 33 j) y k).

<sup>17</sup> A/71/353.

<sup>18</sup> A/70/709, párr. 84 a).

<sup>19</sup> Véase la nota 6.

<sup>20</sup> Véase [https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/CERF\\_Life-Saving\\_Criteria\\_2020\\_Spanish.pdf](https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/CERF_Life-Saving_Criteria_2020_Spanish.pdf).

Sostenible relacionados con la pobreza, el hambre, la igualdad de género, las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes y el uso sostenible de los recursos.

21. En la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)<sup>21</sup> definió un marco para la urbanización que incluía políticas centradas en la mejora y el acondicionamiento de los asentamientos informales mediante una planificación comunitaria y soluciones como los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas.

### **C. La relación entre la vivienda, la tierra y la propiedad, el desplazamiento interno y los derechos humanos**

#### **Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad como causas de desplazamiento**

22. La tierra constituye un valioso recurso como fuente de medios de subsistencia y en relación con el comercio y el desarrollo económico. También presenta dimensiones sociales y espirituales, especialmente para los pueblos indígenas y otros grupos que tienen un apego especial a sus tierras. Estas múltiples facetas generan intereses contrapuestos que pueden causar tensiones, conflictos y desalojos o desplazamientos forzosos, como demuestra la estimación del Banco Mundial de que el 65 % de los conflictos actuales tienen un importante componente territorial<sup>22</sup>. Las políticas discriminatorias no rectificadas y las oleadas pasadas de desplazamientos y desposesiones de tierras generan agravios históricos que ponen en peligro la cohesión social y la confianza. La pobreza y la marginación socioeconómicas debidas a la falta de tierras, la desigualdad en el acceso a la tierra y la elevada concentración de tierras en manos de un pequeño número de personas u organizaciones son otras importantes causas de conflicto.

23. Las repercusiones que tienen sobre la tierra y la vivienda las actividades empresariales y de desarrollo, como los proyectos de inversión a gran escala en tierras, infraestructura, minería y renovación urbana, han dado lugar a desplazamientos y desposesiones equivalentes a desalojos forzosos. Las medidas de conservación también han generado desplazamientos y desalojos forzosos en numerosos países y han afectado especialmente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas<sup>23</sup>. En otros casos, la competencia por el acceso a recursos valiosos se ha traducido en agresiones violentas contra civiles, actos de destrucción u ocupación de viviendas y propiedades y conflictos prolongados con participación de fuerzas militares, grupos armados no estatales y organizaciones delictivas.

24. En el contexto de los desastres repentinos, el desplazamiento interno puede adoptar la forma de una huida espontánea, de una evacuación ordenada por las autoridades o ejecutada por la fuerza por estas o de un proceso de reubicación planificada no voluntaria desde zonas de alto riesgo<sup>24</sup>. Los desplazamientos internos también pueden ser consecuencia de los efectos adversos del cambio climático, como la degradación de la tierra, la sequía, la salinización, las inundaciones o la subida del nivel del mar, y pueden tener lugar tanto antes como después de la aparición de estos fenómenos<sup>25</sup>. La competencia por los escasos recursos de la tierra también puede intensificar tensiones y alimentar conflictos, por ejemplo entre pastores y agricultores.

#### **Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad que se plantean durante el desplazamiento**

25. El acceso de los desplazados internos a la tierra y la vivienda durante el desplazamiento depende de varios factores, en particular de si el desplazamiento se produce

<sup>21</sup> Resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo.

<sup>22</sup> Grupo Banco Mundial, *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020-2025* (2020), pág. 18.

<sup>23</sup> A/71/229.

<sup>24</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Strengthening IFRC responses to internal displacement in disasters: challenges and opportunities", 2019.

<sup>25</sup> A/75/207.

de forma repentina, como en situaciones de conflicto, violencia y desastre, o en el marco de un proceso planificado.

26. La pérdida de tierras y viviendas incide negativamente en una amplia gama de derechos humanos. La pérdida de los medios de subsistencia expone a muchas personas a la pobreza, lo que merma su capacidad para acceder a alimentos y a una vivienda adecuada. La destrucción causada por los conflictos o los desastres reduce las posibilidades de acceso a la vivienda y agrava problemas sistémicos preexistentes como la escasez de viviendas, especialmente en las zonas urbanas. Esto puede llevar a los desplazados a formar asentamientos espontáneos o a ocupar tierras públicas o privadas, con la consiguiente falta de seguridad que entrañan ambas opciones.

27. Las condiciones de alojamiento en los campamentos, los centros colectivos y los asentamientos informales suelen ser deficientes. El limitado acceso a servicios como el abastecimiento de agua o los de saneamiento e higiene, sumado al hacinamiento, entraña un grave riesgo para la salud, como ha evidenciado la pandemia de COVID-19. La escasez de oportunidades para acceder a una vivienda adecuada también aumenta el riesgo de violencia sexual y de género, en particular en los hogares encabezados por mujeres, ya sea por las precarias condiciones de vida<sup>26</sup> o porque las mujeres pueden verse obligadas a participar en prácticas nocivas a cambio de obtener una vivienda para su familia<sup>27</sup>.

28. A medida que el desplazamiento se prolonga y los recursos se agotan, un número creciente de desplazados internos pueden enfrentarse a un desalojo<sup>28</sup>, que los conducirá a un desplazamiento secundario, por no pagar el alquiler, por ocupar ilegalmente una propiedad ajena o por residir en un terreno que el propietario quiere recuperar.

### **Soluciones duraderas para las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad**

29. Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición<sup>29</sup>. La vivienda, la tierra y la propiedad son un elemento fundamental de los esfuerzos por lograr soluciones duraderas. De hecho, seis de los ocho criterios establecidos en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos a fin de determinar si se ha logrado una solución duradera tienen que ver con la vivienda, la tierra y la propiedad<sup>30</sup>.

30. Las soluciones duraderas pueden lograrse mediante el retorno, la integración local o el asentamiento en otra parte del país. En situaciones de conflicto y violencia generalizada, es habitual que se ocupen, saqueen, destruyan y expropien deliberadamente las propiedades de los desplazados con el objetivo de que un determinado grupo político, étnico o religioso abandone un lugar o no pueda regresar a él. Entre las medidas empleadas para estos fines cabe citar la asignación de propiedades y terrenos vacíos a los aliados políticos o militares de las autoridades, o la ocupación por estos de dichas propiedades y terrenos; la eliminación, destrucción o alteración de los registros de la propiedad; y la aplicación de leyes para restringir o anular los derechos de los desplazados a la vivienda, la tierra y la propiedad. Otros obstáculos que pueden impedir el retorno son la presencia de minas terrestres y la falta o la pérdida de documentación personal y títulos de propiedad para reclamar derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y conseguir la restitución, una indemnización o ayuda para la reconstrucción. Muchas veces se emplea el argumento de que no hay viviendas adecuadas para los desplazados a fin de desincentivar la integración local e influir en la dinámica de un grupo demográfico concreto.

31. Aunque las respuestas a los desastres suelen ser menos delicadas desde el punto de vista político que las respuestas a los conflictos, los patrones de discriminación preexistentes

<sup>26</sup> A/HRC/29/34/Add.2, párr. 58.

<sup>27</sup> ACNUDH, *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada* (2012).

<sup>28</sup> Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada, "Profile at a glance: Somalia, Mogadishu", 2016.

<sup>29</sup> Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (A/HRC/13/21/Add.4).

<sup>30</sup> *Ibid.*, párr. 53.



pueden repercutir en la prestación de asistencia a determinados grupos. Por lo general no se brinda apoyo para el logro de soluciones duraderas, especialmente en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad, porque se da por sentado que el desplazamiento asociado a los desastres es un fenómeno de corta duración. Sin embargo, existen numerosos ejemplos de casos en que los desplazamientos causados por desastres se acaban prolongando<sup>31</sup>. Una dificultad específica para lograr soluciones duraderas al desplazamiento en situaciones de desastre es que algunas opciones de asentamiento pueden quedar descartadas porque en determinadas zonas no resulte posible reducir suficientemente el riesgo de desastre o porque las tierras de origen ya no sean habitables.

32. Muchas veces los desplazamientos internos se producen por causas concomitantes, y por lo general el desplazamiento es un proceso que se repite. La restricción o inseguridad del acceso a la tierra y las condiciones de vivienda inadecuadas durante el desplazamiento aumentan la vulnerabilidad a un nuevo desplazamiento. Por ejemplo, las personas desplazadas por la sequía pueden verse obligadas a establecerse en asentamientos urbanos informales. Esto, a su vez, aumenta el riesgo de que sean desalojadas por la fuerza en el contexto de una usurpación de tierras o de un proyecto de renovación urbana. Las personas que se establecen en zonas de peligro también quedan expuestas al riesgo de sufrir un nuevo desplazamiento causado por un desastre ulterior. La reiteración del desplazamiento disminuye la resiliencia de los desplazados, debilita su capacidad para lograr soluciones duraderas y los expone a un desplazamiento prolongado.

### **La seguridad de la tenencia, el desplazamiento y las soluciones duraderas**

33. La inseguridad de la tenencia expone a las personas a un mayor riesgo de sufrir un desplazamiento, en particular por desalojo forzoso. La tenencia es la relación de los particulares y grupos con la tierra y la vivienda, que puede estar definida de manera legal, informal o consuetudinaria. La tenencia puede adoptar diversas formas, como el alquiler, 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<sup>32</sup>. La tenencia es segura cuando la relación con la tierra y la vivienda permite vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad. Debería garantizarse un cierto grado de seguridad de la tenencia para proteger a las personas contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, independientemente de la forma de tenencia<sup>33</sup>.

34. Con el fin de proporcionar esa protección, las autoridades elaboran normas de gobernanza de la tierra que definen los sistemas de tenencia y determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones<sup>34</sup>. La mayoría de los Gobiernos solo tienen en cuenta los acuerdos de tenencia registrados oficialmente, sin que se reconozcan ni protejan legalmente los derechos informales o consuetudinarios sobre la tierra. Las tierras que son objeto de acuerdos informales o consuetudinarios suelen considerarse tierras públicas, lo que permite a las autoridades disponer de ellas u otorgar concesiones con respecto a ellas. Se calcula que el 75 % de la población mundial no tiene acceso a sistemas formales para registrar y proteger sus derechos sobre la tierra<sup>35</sup>. La falta de reconocimiento y protección gubernamentales de los derechos legítimos de tenencia consuetudinaria en un contexto de creciente competencia ha dado lugar a desalojos forzosos, acaparamientos de tierras, desplazamientos y casos de indemnización insuficiente.

35. La seguridad de la tenencia también se ve amenazada en el contexto de los desplazamientos y cuando se trata de lograr soluciones duraderas. El no reconocimiento de los derechos consuetudinarios e informales sobre la tierra dificulta que los desplazados

<sup>31</sup> Walter Kälin, *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change: Submission to the High-level Panel on Internal Displacement by the Envoy of the Chair of the Platform on Disaster Displacement* (Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, 2020).

<sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8 a).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*, Estudios sobre Tenencia de la Tierra 3 (2002).

<sup>35</sup> Banco Mundial y Federación Internacional de Agrimensores, "Fit-for-purpose land administration", 2014.

puedan demostrar sus derechos de tenencia y acceder a la restitución, la indemnización o la asistencia humanitaria y para el desarrollo. Al analizar las opciones de vivienda que se proponen a las personas desplazadas por desastres que se han establecido en asentamientos urbanos informales se observa una tendencia a no considerar la prestación de asistencia a esos desplazados y a proponer la reubicación en lugar de una mejora de las condiciones en el lugar de origen, mientras que se permite permanecer en la misma zona a quienes gozan de propiedad formal<sup>36</sup>. Esto constituye discriminación en relación con la tenencia, que está prohibida por el derecho de los derechos humanos<sup>37</sup>.

36. Para garantizar la seguridad de la tenencia se requiere una gobernanza territorial y urbana eficaz. Los esfuerzos por mejorar la seguridad de la tenencia mediante políticas de concesión de títulos que oficializan los derechos consuetudinarios sobre la tierra deben apoyarse en una sólida capacidad institucional para mantener registros catastrales. Muchas veces, los procesos centrados en la concesión de títulos de propiedad socavan los derechos colectivos sobre la tierra, por ejemplo en relación con actividades como la recolección, el pastoreo, la caza y la pesca. La concesión de títulos de propiedad colectiva se considera una forma más eficaz de fortalecer la tenencia y, al mismo tiempo, salvaguardar el acceso a las tierras y los recursos comunes. Permite a las comunidades mantener sus procesos tradicionales de ordenación territorial y las hace más resistentes ante presiones externas para que vendan sus tierras.

37. Las situaciones de conflicto y desastre agravan las deficiencias de los sistemas de administración urbana y territorial y obstaculizan el acceso a la justicia, lo que limita aún más la capacidad de las autoridades para proteger la seguridad de la tenencia y responder a los conflictos derivados de desplazamientos y ocupaciones a gran escala.

### Grupos específicos

38. Aunque se puede considerar que la mayoría de los desplazados internos son vulnerables en lo que respecta a sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, las mujeres, los pueblos indígenas y los pastores se enfrentan a dificultades específicas en relación con la tenencia. Los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad<sup>38</sup> también tienen necesidades específicas que deben tenerse en cuenta en los programas de respuesta. Una tenencia poco segura suele ser síntoma de la discriminación y la marginación socioeconómica que sufren ciertos grupos y personas. Durante los desplazamientos, la inseguridad de la tenencia agrava las vulnerabilidades preexistentes y reduce las oportunidades para mejorar las condiciones de vida<sup>39</sup>. Por lo general, la seguridad de la tenencia es débil en el caso de los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías y los miembros de ciertos sistemas de castas, entre otros grupos de población, y los derechos consuetudinarios o subsidiarios de estos grupos sobre la tierra se limitan al ejercicio de actividades como la producción de alimentos, la recolección, la caza y la pesca<sup>40</sup>. Dado que estos derechos no suelen estar reconocidos y las personas vulnerables generalmente carecen de los conocimientos y los medios necesarios o no confían en las instituciones, estas personas tienen dificultades para proteger sus tierras de la confiscación o la ocupación. Tampoco suelen tener acceso a los tribunales y pueden verse discriminadas por los mecanismos consuetudinarios de solución de controversias.

39. En numerosas sociedades, las normas patriarcales, legales, consuetudinarias, religiosas y sociales sitúan a las mujeres en desventaja en lo relativo al acceso a la tierra y a la propiedad y la herencia de la tierra<sup>41</sup>. En los sistemas consuetudinarios, la mayoría de las mujeres obtienen acceso a la tierra y a la vivienda por medio de sus parientes varones y corren

<sup>36</sup> Barbara McCallin e Isabelle Scherer, *Urban Informal Settlers Displaced by Disasters: Challenges to Housing Responses* (Ginebra, Observatorio de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para Refugiados, 2015).

<sup>37</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) y A/HRC/25/54, párrs. 50 a 59.

<sup>38</sup> A/HRC/44/41, párr. 86.

<sup>39</sup> Grupo Banco Mundial, "Guidance note on land and conflict: protecting and strengthening the land tenure of vulnerable groups" (junio de 2018).

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> A/HRC/23/44.

el riesgo de perder esos bienes si se divorcian o enviudan, especialmente si no tienen hijos varones para los que custodiar la tierra. Cuando la propiedad está registrada, los titulares suelen ser varones. Esto hace que sea particularmente difícil para las mujeres conseguir que se reconozca su derecho sobre la propiedad cuando su pariente varón muere o desaparece durante un desplazamiento, conflicto o desastre. En esos casos, resulta esencial que las mujeres tengan acceso a documentos personales para poder demostrar su relación con el fallecido o desaparecido e iniciar la tramitación de la herencia. La inseguridad de la tenencia de la tierra y la vivienda que afecta a las mujeres amenaza la seguridad alimentaria y el bienestar de sus familias, particularmente cuando son cabezas de familia.

40. El fuerte apego cultural, espiritual y económico de los pueblos indígenas a sus tierras está reconocido en el derecho de los derechos humanos, que especifica las medidas que se han de adoptar para protegerlos de los desplazamientos, en particular la necesidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado respecto de cualquier medida o proyecto que afecte al uso de sus tierras y recursos naturales<sup>42</sup> y respecto de los planes de reubicarlos lejos de sus tierras. En el caso de los pueblos indígenas, la tenencia es mayoritariamente consuetudinaria y apenas goza de reconocimiento legal ni protección estatal. Los derechos de los pueblos indígenas a la vivienda, la tierra y la propiedad se han visto amenazados frecuentemente por desplazamientos debidos a conflictos, leyes de conservación ambiental y proyectos de inversión autorizados por los Estados. Incluso cuando las leyes nacionales reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el limitado acceso de estos a los procedimientos judiciales los expone al riesgo de usurpación. En 1997, Filipinas promulgó una ley progresista que protege los derechos territoriales de los pueblos indígenas de conformidad con las normas internacionales<sup>43</sup>. Sin embargo, puesto que se han destinado muy pocos recursos a la aplicación de la ley y dado que los intereses protegidos por esta chocan con los de la política minera del país, en 2016 las tierras de los pueblos indígenas lumades seguían siendo usurpadas para proyectos de desarrollo públicos y privados, actividades de empresas extractivas, plantaciones a gran escala y actividades ilegales de explotación minera y maderera a pequeña escala llevadas a cabo por grupos paramilitares locales<sup>44</sup>.

41. Los pastores tienen una relación única con la tierra, ya que sus medios de subsistencia dependen de la movilidad y del acceso a amplias extensiones de tierra para su ganado. Las sequías, la desertificación y la degradación de las tierras, agravadas por los efectos graduales del cambio climático, hacen necesario un aumento de la movilidad y del acceso a tierras comunales para compensar la disminución de los pastos adecuados disponibles. A la vez, el uso de las superficies de pastoreo para proyectos de desarrollo y la concesión de títulos de propiedad individual sobre tierras comunales limitan la movilidad de los ganaderos y aumentan la degradación de las tierras y el sobrepastoreo al fomentar la concentración del ganado en zonas reducidas.

42. Los defensores de los derechos humanos relacionados con la tierra y el medio ambiente, especialmente las mujeres y los miembros de los pueblos indígenas, sufren cada vez más violencia, en particular asesinatos, intimidaciones, actos de criminalización, desalojos forzosos y desplazamientos<sup>45</sup>. Su función es esencial para concienciar a la población y a las autoridades sobre los derechos territoriales y sobre los efectos que tienen los proyectos de desarrollo y las actividades comerciales en los derechos humanos, los recursos naturales, la salud y el medio ambiente<sup>46</sup>.

#### **D. Resolución de las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad: desafíos y oportunidades**

43. Se necesitan sistemas sólidos de tenencia y gobernanza urbana para prevenir y mitigar los efectos del desplazamiento. Las deficiencias de estos sistemas agravan el riesgo de

<sup>42</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 10 y 32.

<sup>43</sup> Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997.

<sup>44</sup> A/HRC/32/35/Add.3, párr. 76.

<sup>45</sup> Resolución 40/11 del Consejo de Derechos Humanos; A/HRC/39/17.

<sup>46</sup> *Ibid.*

desplazamiento y las repercusiones que pueden sufrir las comunidades marginadas en los países de renta alta, renta media y renta baja. Incluso cuando existen dichos sistemas, su eficacia puede verse mermada por el hecho de que en los desplazamientos, los conflictos y los desastres es frecuente que se destruyan, dañen o pierdan los documentos y registros de propiedad.

44. Así pues, al adoptar medidas relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad basadas en el respeto de las normas de derechos humanos debería tenerse en cuenta todo el espectro de las respuestas humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz. Algunas cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad requieren respuestas de emergencia cuando, a raíz de un conflicto o desastre, los desplazados internos se ven privados repentinamente de alojamiento básico, alimentos y agua y las controversias se multiplican, mientras que para mejorar el acceso seguro a la tierra y a una vivienda adecuada resiliente ante los desastres se requieren esfuerzos a largo plazo orientados a fortalecer las leyes, políticas e instituciones con vistas a lograr una gobernanza urbana y de la tierra sostenible. Estos marcos y sus correspondientes sistemas contribuyen a reducir los riesgos de desplazamiento asociados a la vivienda, la tierra y la propiedad y a mejorar las respuestas al desplazamiento. Las medidas para mejorar o garantizar la seguridad de la tenencia y el acceso a una vivienda adecuada deben ser un componente fundamental de la atención de las necesidades específicas de los desplazados y, a la vez, estos deben ser incluidos en los esfuerzos de desarrollo estructural destinados a fortalecer los sistemas de gobernanza urbana y de la tierra y a mejorar el estado de derecho y el acceso a la justicia y deben beneficiarse de esos esfuerzos.

45. Las respuestas de los Gobiernos, las autoridades locales y los agentes humanitarios y de desarrollo deberían integrar como elemento central la participación de los desplazados internos y de las personas expuestas a riesgo de desplazamiento en el diseño, la planificación y la puesta en práctica de las decisiones y los programas que afectan a sus derechos a la tierra y la vivienda, a fin de garantizar que se tengan en cuenta sus expectativas, se ofrezcan mejores respuestas y se puedan lograr más fácilmente soluciones duraderas<sup>47</sup>.

#### **Mejora de la seguridad de la tenencia**

46. Mejorar la seguridad de la tenencia ayuda a prevenir las controversias relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad, a reducir los desplazamientos y a lograr soluciones duraderas. Los desalojos forzados conllevan, por lo general, un desplazamiento inicial o un nuevo desplazamiento, un empobrecimiento y un deterioro de las condiciones de vida en la nueva ubicación. Los Estados son los principales responsables de prevenir los desalojos forzados y de ofrecer reparación. Los desalojos pueden ser necesarios en caso de interés público justificado en determinados proyectos de desarrollo, para proteger los derechos de propiedad tras una ocupación secundaria generalizada en un contexto de posconflicto o para salvar vidas mediante la evacuación o la reubicación de los residentes de una zona de peligro si la adopción de medidas preventivas no basta para reducir el riesgo. Incluso en estas circunstancias, los desalojos deberían llevarse a cabo respetando la legislación nacional y el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las garantías procesales<sup>48</sup>.

47. Independientemente del tipo de tenencia de que gocen las personas a las que se estudia desalojar, los grupos afectados deberían participar en la toma de decisiones sobre las alternativas al desalojo, las evacuaciones y las reubicaciones previstas. Podrían plantearse como posibles alternativas la regularización y mejora de los asentamientos informales y la promoción del acceso a servicios, las condiciones de vivienda adecuadas y la resiliencia ante los desastres. El uso de herramientas de evaluación del impacto de los desalojos ayuda a comprender los costos humanos y financieros de estos y aporta datos en los que basar las respuestas<sup>49</sup>. En las evaluaciones deberían tenerse en cuenta las distintas formas en que los

<sup>47</sup> A/72/202.

<sup>48</sup> A/HRC/4/18; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y ACNUDH, *Desalojos forzados*, Folleto informativo núm. 25/Rev.1, 2014.

<sup>49</sup> ONU-Hábitat y ACNUDH, *Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2011).

desalojos afectan a grupos específicos, como los desplazados, los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las minorías y las personas de edad.

48. Cuando el desalojo es inevitable, los grupos afectados deberían participar en la toma de decisiones relativas al alojamiento alternativo, la ubicación y la indemnización, y deberían gozar del derecho a las garantías procesales, que incluye el derecho a recibir las notificaciones pertinentes, a presentar recursos y a obtener reparación. Los desalojos no deberían dar lugar a la pérdida de la vivienda. Las reubicaciones planificadas deberían entrañar un proceso de reasentamiento completo para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, en particular a la seguridad de la tenencia, la accesibilidad para las personas con necesidades especiales y el acceso a oportunidades de subsistencia, servicios e infraestructura social y económica<sup>50</sup>. Debería facilitarse el acceso a tierras alternativas de igual valor<sup>51</sup>.

49. Como parte de la obligación de los Estados de proteger a las personas que se encuentran en su territorio de los abusos contra los derechos humanos cometidos por terceros, las autoridades deberían elaborar leyes y políticas que limiten el riesgo de desalojo y desplazamiento asociado a los proyectos de desarrollo, las actividades empresariales y la especulación sobre la tierra y los bienes inmuebles. Dichas leyes deberían exigir la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. En los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos se pone de relieve la responsabilidad de los Estados de proporcionar un entorno regulador propicio para que las empresas respeten los derechos humanos en relación con las leyes empresariales o las leyes que regulan las concesiones mineras o de tierras, así como la responsabilidad de las empresas de actuar con la diligencia debida para que sus actividades no violen los derechos humanos.

50. Evitar los desalojos también contribuye a proteger la salud<sup>52</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, las dos formas principales de limitar la propagación de la enfermedad fueron permanecer en casa y mantener una distancia física segura. La pandemia ha agravado la vulnerabilidad de los grupos socioeconómicamente marginados, entre ellos los desplazados que viven en condiciones de inseguridad y hacinamiento y disponen de acceso limitado al agua y a servicios de saneamiento. Además, las repercusiones económicas de la pandemia se han traducido en numerosos desalojos forzados por impago del alquiler o la hipoteca. Como medidas positivas adoptadas a este respecto cabe citar la moratoria del desalojo y del corte de los servicios públicos<sup>53</sup>, la concesión de subsidios a los arrendatarios y los pequeños propietarios, el aplazamiento de los pagos de las hipotecas y la limitación temporal de los precios de los alquileres para evitar que la crisis sanitaria conduzca a una crisis de vivienda<sup>54</sup>.

51. Los afectados por desalojos forzados suelen ser personas ya desplazadas que se establecen en tierras o viviendas ajenas por falta de alternativas. Aunque los Estados tienen la responsabilidad de proteger el derecho a la propiedad, también deben proteger los derechos de los desplazados internos a acceder a una vivienda adecuada y a medios de subsistencia. A fin de evitar controversias en relación con la ocupación, los recursos y las repercusiones ambientales entre los desplazados y las comunidades de acogida, las autoridades deberían consultar e indemnizar a los titulares de derechos de la comunidad local, por ejemplo alquilando las tierras ocupadas o ampliando los servicios o infraestructuras establecidos para los desplazados a las poblaciones vecinas.

52. Una dificultad a la que se suelen enfrentar las autoridades y los agentes humanitarios es la de determinar a quién deben consultar e indemnizar, debido a la falta de claridad respecto de los derechos sobre la tierra. Conscientes de ello, los agentes humanitarios que prestan apoyo a las autoridades han elaborado perfiles relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad específicos de distintos países<sup>55</sup>, en los que se describen los aspectos legales y prácticos de la tenencia. El Grupo Temático Mundial sobre el Alojamiento ha elaborado

<sup>50</sup> A/75/207, párr. 46.

<sup>51</sup> A/HRC/4/18, párr. 43.

<sup>52</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000), párr. 16.

<sup>53</sup> Véase [www.newamerica.org/future-land-housing/reports/land-housing-and-covid-19/evictions-and-covid-19/](http://www.newamerica.org/future-land-housing/reports/land-housing-and-covid-19/evictions-and-covid-19/).

<sup>54</sup> A/75/148.

<sup>55</sup> Véase [www.sheltercluster.org/resources/library/hlp-country-profiles](http://www.sheltercluster.org/resources/library/hlp-country-profiles).

directrices sobre el alojamiento y la diligencia debida<sup>56</sup>, entre las que se incluye un conjunto específico para los entornos urbanos<sup>57</sup>, a fin de garantizar que quienes construyan viviendas o proporcionen asistencia para el alojamiento identifiquen y respeten los derechos sobre la tierra existentes. Otra buena práctica para mejorar la seguridad de la tenencia es fomentar la concertación de acuerdos en los que se determinen las funciones y responsabilidades respectivas de los arrendatarios y los propietarios, así como de los beneficiarios de la asistencia y de los propietarios del alojamiento. La disponibilidad de servicios de asistencia jurídica y mediación para resolver las controversias relacionadas con la ocupación, los contratos de alquiler y los procedimientos de herencia también contribuye a mejorar la seguridad de la tenencia, a proteger los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, y a definir los requisitos para la concesión de asistencia con fines de reconstrucción y reparación.

53. El registro documental de los derechos sobre la vivienda, la tierra y la propiedad es fundamental para mejorar la seguridad de la tenencia, prevenir los desplazamientos forzados y lograr soluciones duraderas. Los conflictos y los desastres dificultan especialmente el registro. En Honduras, las autoridades pusieron en marcha un proyecto para registrar y proteger bienes abandonados a fin de facilitar su restitución<sup>58</sup>. Es habitual que los registros catastrales hayan sufrido daños o hayan desaparecido y que se haya perdido la documentación relativa a la vivienda, la tierra y la propiedad. El nivel de destrucción, la duración del desplazamiento y la eliminación de los mojones dificultan la obtención de pruebas legales, físicas y de otro tipo de la posesión. La aplicación de un enfoque de “seguridad suficiente” es una buena práctica que busca alcanzar el mayor nivel posible de seguridad jurídica de la tenencia y de protección de los beneficiarios. Consiste en aceptar pruebas de carácter social e informal de la tenencia cuando la documentación oficial es limitada. Contribuye a evitar que se excluya a los desplazados internos de la asistencia para el alojamiento por motivos de discriminación en relación con la tenencia<sup>59</sup>.

54. Varias herramientas relacionadas con la tierra que se utilizan en contextos de desarrollo para ayudar a los países a mejorar los sistemas de información sobre la tierra se han adaptado para ser usadas en situaciones de posconflicto y tras desastres con el fin de registrar los derechos sobre la vivienda, la tierra y la propiedad. El Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social, una herramienta de información y ordenación de la tierra que promueve la participación, tiene en cuenta las cuestiones de género y sirve para registrar los derechos de tenencia formal e informal, está adaptado a entornos rurales y urbanos. Se utiliza la cartografía comunitaria basada en imágenes de satélite tomadas antes de un conflicto o desastre para establecer vínculos entre personas y espacios a fin de facilitar la identificación de las construcciones preexistentes en casos de destrucción masiva. Las declaraciones de tenencia formuladas a título individual pueden complementarse con fotografías y documentos justificativos transmitidos mediante el *software* del Modelo. Los retornados y los desplazados pueden contribuir al ejercicio de cartografía aportando declaraciones individuales de tenencia validadas por vecinos y líderes comunitarios. Este método ha ayudado a las autoridades del Iraq a mejorar la protección de los derechos de tenencia de la población yazidí mediante la cartografía comunitaria y, a raíz de ello, se han expedido certificados de ocupación avalados por las autoridades locales<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Véase

[www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/4.2\\_gsc\\_land\\_rights\\_and\\_shelter\\_the\\_due\\_diligence\\_standard.pdf](http://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/4.2_gsc_land_rights_and_shelter_the_due_diligence_standard.pdf). Véase también Asociación Esfera, *El Manual Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria*, 4ª ed. (Londres, Shortrun Press, 2018), en particular el capítulo sobre alojamiento y asentamiento.

<sup>57</sup> Consejo Noruego para Refugiados y otros, *Security of Tenure in Urban Areas: Guidance Note for Humanitarian Practitioners* (Londres, International Institute for Environment and Development, 2017).

<sup>58</sup> Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020).

<sup>59</sup> Consejo Noruego para Refugiados, *Securing Tenure in Shelter Operations* (2019), edición actualizada.

<sup>60</sup> Véase <https://reliefweb.int/report/iraq/ensure-tenure-security-iraqi-yazidi-people-un-habitat-handed-over-occupancy-certificates>.

## Reducción del riesgo y mejora del acceso a una vivienda adecuada y resiliente

55. Las medidas para prevenir y mitigar el riesgo de desplazamiento relacionado con desastres pueden contribuir a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. Analizar los factores de vulnerabilidad a los peligros naturales es esencial para reducir el riesgo de desplazamiento. Entre estos factores figuran la marginación socioeconómica, las vulnerabilidades personales, la precariedad de las viviendas e infraestructuras, la exposición a desastres y cuestiones de gestión política como la mala gobernanza, la inseguridad de la tenencia y la falta o no aplicación de políticas de reducción del riesgo de desastres.

56. Para reducir y prevenir el riesgo de desplazamiento vinculado a desastres y sus repercusiones en los derechos humanos, los Estados deberían elaborar y aplicar leyes y políticas adecuadas, por ejemplo sobre la reducción del riesgo de desastres, la movilidad humana, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, en particular en relación con la planificación urbana y las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad<sup>61</sup>. La Política Nacional sobre el Cambio Climático y el Desplazamiento Inducido por los Desastres de Vanuatu es un ejemplo de política integrada que combina todos los elementos mencionados y un componente humanitario, de derechos humanos y de desarrollo<sup>62</sup>. Las leyes que protegen los derechos de tenencia de los pastores preservan sus medios de subsistencia y reducen las controversias con los agricultores y los riesgos de desplazamiento no voluntario. Como buenas prácticas cabe señalar la protección del acceso a las tierras comunales y el reconocimiento de los patrones de movimiento de los pastores mediante la creación de corredores migratorios y la designación de “territorios de base” para conceder prioridad en el acceso a los recursos naturales<sup>63</sup>.

57. Una forma de reducir la vulnerabilidad es crear herramientas para evaluar los factores de riesgo y ofrecer respuestas adecuadas. En Uganda, las autoridades han llevado a cabo una evaluación de riesgos, han creado una base de datos para consignar información sobre las personas que viven en zonas donde puede haber desprendimientos de tierras y han puesto en marcha un programa decenal para la reubicación voluntaria en zonas más seguras en el marco del cual se prevé ofrecer acceso a tierras, viviendas, infraestructuras y actividades generadoras de ingresos a los residentes de las zonas de peligro<sup>64</sup>. Cartografiar los derechos relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad en las zonas de peligro es una medida de preparación que protege esos derechos y reduce el riesgo de desplazamiento forzado.

58. Las medidas dirigidas a mejorar la capacidad de las poblaciones para hacer frente a factores de tensión como la sequía, las bajas temperaturas o las inundaciones contribuyen a que la población permanezca donde está y mantenga sus medios de subsistencia. Los proyectos de desarrollo, como los de agricultura climáticamente inteligente, que se centran en la adaptación, la resiliencia y el uso sostenible de los recursos, han ayudado a los pastores del Sahel a gestionar sus pastizales de forma más sostenible, con lo que se ha limitado la degradación de las tierras y se ha mejorado la salud del ganado<sup>65</sup>.

59. Otras medidas de preparación y contingencia para evitar o mitigar el riesgo de desastres son la designación de lugares de evacuación seguros y la difusión de información sobre los riesgos de desastres y sobre la manera de protegerse. Como medida de preparación innovadora cabe señalar la creación de bancos de tierras, mediante los que los Estados compran o reservan tierras para reubicar a las personas desplazadas a causa del cambio climático<sup>66</sup>. Antes de proceder a la reubicación, siempre debería tratarse de reducir la exposición de las poblaciones de las zonas de peligro mediante el acondicionamiento de las

<sup>61</sup> A/75/207, párr. 41.

<sup>62</sup> Véase también [www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/GP20.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/GP20.pdf).

<sup>63</sup> Grupo Banco Mundial, “Guidance note on land and conflict”.

<sup>64</sup> Véase [www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Comparative-Experiences-on-Preventing-Addressing-and-Resolving-Internal-displacement-ENG.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Comparative-Experiences-on-Preventing-Addressing-and-Resolving-Internal-displacement-ENG.pdf).

<sup>65</sup> Véase <https://www.bancomundial.org/es/topic/climate-smart-agriculture>.

<sup>66</sup> Banco Asiático de Desarrollo, *Financing Affordable Housing in Yangon* (Manila, 2019), págs. 62 y 63.

viviendas y la infraestructura de protección<sup>67</sup>, ya que permite a las poblaciones conservar sus hábitos culturales, sociales y económicos. La reubicación planificada debería contemplarse solo como último recurso, cuando el riesgo no pueda reducirse en grado suficiente o cuando el retorno sea imposible porque las tierras han desaparecido<sup>68</sup>. Los Estados y los agentes internacionales que intervienen en la reubicación han de actuar con la diligencia debida a fin de que las medidas de reducción del riesgo de desastres, como el establecimiento de zonas no edificables, no se empleen de forma discriminatoria para prohibir la reconstrucción o el retorno<sup>69</sup>.

60. Los desplazados internos, las personas expuestas a riesgo de desplazamiento y las comunidades de acogida deberían participar en la planificación y el diseño de los programas que les afecten<sup>70</sup>. Deberían adoptarse medidas de divulgación e inclusión para garantizar que los grupos con necesidades específicas, como las personas de edad, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, participen en el diseño de medidas de evacuación, reubicación, alojamiento y subsistencia adaptadas a sus necesidades específicas y se beneficien de ellas<sup>71</sup>.

61. Deberían ofrecerse soluciones de alojamiento diversas para responder a las distintas necesidades. Las soluciones pueden variar y evolucionar. Pueden abarcar desde la acogida básica en campamentos o centros colectivos hasta la concesión de efectivo para el pago del alquiler y la renovación de viviendas. En Ucrania, mediante el programa gubernamental de alojamiento para desplazados internos y varias iniciativas locales de la ciudad de Mariupol, se ofrecen una serie de opciones de alojamiento para los desplazados, que incluyen desde el acceso a viviendas temporales o permanentes hasta la ocupación sin pago de alquiler o el alquiler con opción de compra. Estos programas están abiertos a los más vulnerables, a las personas de edad, a las familias jóvenes y a los hogares de renta media. Además, los desplazados internos pueden optar a una vivienda social<sup>72</sup>.

62. La transición de un alojamiento temporal a una vivienda adecuada es fundamental para lograr soluciones duraderas. Independientemente de si los desplazados internos optan por el reasentamiento, la integración local o el retorno, tienen derecho a una solución estable de alojamiento seguro y a acceder a medios de subsistencia y a servicios. El gran número de casos en que el desplazamiento se prolonga pone de manifiesto la necesidad de una planificación temprana para evitar posibles desplazamientos a largo plazo. Esto entraña introducir la planificación urbana en los asentamientos, conectar estos a los servicios y, si procede, planificar su posible expansión. A este respecto se plantea la dificultad de encontrar terrenos seguros y adecuados que no sean objeto de ninguna controversia. En la programación del alojamiento a largo plazo se requiere que la comunidad participe para contribuir al diseño de las viviendas y los asentamientos y garantizar que las soluciones respondan a las necesidades y aspiraciones de la población. Sin esa participación, existe el riesgo de que los asentamientos recién construidos no lleguen a ocuparse y de que las personas regresen a zonas de peligro o a asentamientos informales. Asimismo, el cierre de campamentos y asentamientos y el traslado de los desplazados a sus lugares de origen o a otros destinos sin que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones o sin que se den las condiciones adecuadas probablemente conducirá a un desplazamiento secundario y a mayores riesgos de protección.

<sup>67</sup> Christel Rose y Florentina Debling, *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies* (Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2019), pág. 11.

<sup>68</sup> Universidad de Georgetown, Organización Internacional para las Migraciones y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *A Toolbox: Planning Relocations To Protect People from Disasters and Environmental Change* (2017).

<sup>69</sup> Walter Kälin, *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change*.

<sup>70</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Participatory Approach for Safe Shelter Awareness* (Ginebra, 2011).

<sup>71</sup> Comité Permanente entre Organismos, *Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales* (Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 2011).

<sup>72</sup> Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020), pág. 195.



63. La mayoría de los desplazamientos se producen en países que tienen dificultades para proporcionar alojamiento y servicios a la población pobre de las zonas urbanas en un contexto de rápida urbanización. En algunos casos, la afluencia de desplazados internos agrava la escasez de alojamiento y servicios. Al carecer de alternativas asequibles, los desplazados más vulnerables tienden a establecerse en asentamientos informales, lo que aumenta la segregación espacial. Los asentamientos informales son síntoma de un sistema de gobernanza urbana débil, que agrava los factores de riesgo de desplazamiento, exposición y vulnerabilidad en zonas urbanas pobres y superpobladas caracterizadas por la precariedad de las viviendas, la falta de infraestructuras y la exposición a peligros<sup>73</sup>.

64. Cabe esperar que la mayoría de los futuros desplazamientos relacionados con desastres se produzcan en ciudades costeras o ribereñas<sup>74</sup>. En las zonas de riesgo elevado, para atender las necesidades de vivienda de los desplazados se requieren políticas y programas que garanticen la integración de medidas de reducción y gestión del riesgo de desastres en la reconstrucción de viviendas e infraestructuras mediante un uso de la tierra y una planificación urbana adecuados. Aunque la identificación de zonas de riesgo y la aplicación de medidas de planificación urbana pueden reducir los riesgos y la expansión de los asentamientos informales, es poco probable que resulten eficaces si no se ofrecen soluciones de vivienda asequibles y adecuadas a la población pobre de las zonas urbanas. Por tanto, las políticas de vivienda deberían garantizar que esa población pueda acceder a viviendas resilientes.

65. Uno de los retos asociados a la reconstrucción en situaciones de emergencia es el de satisfacer la necesidad urgente de ofrecer soluciones de vivienda a los desplazados y, a la vez, dedicar el tiempo requerido a formular planes urbanos bien articulados para ciudades que se recuperan de desastres o conflictos, cuando la capacidad de gobernanza urbana es limitada. Cabe señalar como buena práctica los proyectos que combinan la acogida en alojamiento provisional *in situ* con la posibilidad de mejorar las viviendas desde un planteamiento de “reconstruir para mejorar”, centrado en reforzar la resiliencia ante futuros desastres. En Haití, en el marco del proyecto Katye se llevó a cabo una labor de planificación y cartografía comunitaria con un enfoque participativo para determinar la ubicación de las viviendas y las zonas de peligro y acordar medidas de reducción del riesgo de desastres y modificaciones de los vecindarios a fin de mejorar las condiciones de vida y la resiliencia de las viviendas ante los desastres<sup>75</sup>. Los enfoques por zonas, multisectoriales y participativos mejoran la cohesión social y contribuyen a crear asentamientos concebidos para satisfacer las necesidades de los residentes y promover sus derechos.

66. Resulta complicado satisfacer las necesidades específicas de los desplazados internos, ya que muchas veces esas necesidades convergen con las de otra población urbana pobre que viven en condiciones similares. Los ejercicios de elaboración de perfiles urbanos en los que se compara la situación de los desplazados con la de las poblaciones de acogida son fundamentales para obtener datos que permitan formular respuestas adecuadas. En Somalia, gracias a los datos obtenidos fue posible identificar las zonas en que los desplazados tenían necesidades específicas o similares a las de otra población pobre de las zonas urbanas y se observó que la mitad de los desplazados deseaban integrarse en la sociedad local. Aunque previamente las autoridades se habían centrado en promover programas de retorno para desplazados internos asentados en zonas urbanas, los resultados de la elaboración del perfil convencieron a las autoridades de que debían considerar la posibilidad de facilitar la integración local. El ejercicio contribuyó a la formulación de una estrategia para el logro de una solución duradera, y la prestación de asistencia a los desplazados internos se complementó con un enfoque de desarrollo urbano a largo plazo para la integración<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno 2019*, pág. 83.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pág. 84.

<sup>75</sup> Huma Gupta, *Home Sweet Home: Housing Practices and Tools that Support Durable Solutions for Urban IDPs* (Ginebra, Observatorio de Desplazamiento Interno, 2015).

<sup>76</sup> Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020), pág. 160.

67. Los desplazamientos hacia zonas urbanas refuerzan la tendencia mundial a la urbanización, y los retornos son poco probables, especialmente cuando la situación se prolonga. Por tanto, para lograr soluciones duraderas en entornos urbanos hay que integrar a los desplazados internos en la planificación urbana y las políticas de vivienda, como demuestran algunas buenas prácticas de Somalia y Colombia<sup>77</sup>. Estos contextos ponen de manifiesto la importancia crucial del nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo y el hecho de que los conocimientos técnicos de los agentes de desarrollo pueden contribuir a una planificación urbana sostenible que integre las necesidades de los desplazados internos en el conjunto más amplio de las necesidades de desarrollo territorial de una ciudad<sup>78</sup>. Esto promueve el alcance de soluciones duraderas y el progreso hacia la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que consiste en lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

### **Solución de controversias sobre la vivienda, la tierra y la propiedad**

68. Las controversias sobre la vivienda, la tierra y la propiedad suelen darse en situaciones de desplazamiento subsiguiente a un conflicto y en contextos de desplazamiento relacionado con desastres y proyectos de desarrollo, en los que una mala gobernanza urbana y de la tierra puede conducir a violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad. Para responder a esas violaciones y prevenirlas se requiere una combinación de medidas a corto plazo, centradas en responder a las violaciones relacionadas con el desplazamiento, y reformas estructurales e institucionales a más largo plazo, dirigidas a mejorar la gobernanza en los sectores de la justicia, la tierra y la administración urbana.

69. Los desplazamientos derivados de conflictos dan lugar a numerosas violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, muchas veces cometidas en el marco de estrategias discriminatorias dirigidas a desplazar a determinados grupos religiosos, étnicos, sociales o políticos e impedir su retorno. Los programas posconflicto adoptados para reparar estas violaciones mediante medidas de restitución e indemnización suelen verse obstaculizados por una fuerte resistencia política. Es esencial incluir sistemáticamente disposiciones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad en los acuerdos de paz y en los procesos de justicia transicional para que la cuestión figure en la agenda y para hacer un seguimiento de su aplicación. Las instituciones de las Naciones Unidas tienen una función fundamental de apoyo y supervisión de los esfuerzos de paz y deberían velar por que las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad se tengan en cuenta en todas sus actividades de mantenimiento de la paz, derechos humanos y desarrollo<sup>79</sup>.

70. En los acuerdos de paz se deberían tratar de forma exhaustiva las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad. También se deberían abordar las violaciones perpetradas durante el conflicto y, si procede, los agravios anteriores y las causas estructurales y las desigualdades que condujeron al conflicto<sup>80</sup>. Por ejemplo, el acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)<sup>81</sup> combina un enfoque restaurativo, previendo reparación para los casos de desposesión, y un enfoque transformador, concretado en una política de reforma rural integral.

71. Como buenas prácticas relativas a la inclusión de disposiciones sobre vivienda, tierra y propiedad en los acuerdos de paz cabe destacar la previsión del derecho a regresar al hogar, el derecho a la restitución y la indemnización, la obligación de establecer un mecanismo de solución de controversias y/o de justicia transicional para resolver cuestiones relativas a la

<sup>77</sup> *Ibid.*, pág. 171; Huma Gupta, *Home Sweet Home*, pág. 47.

<sup>78</sup> Véase [www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published\\_iied\\_jips\\_unh\\_submission.pdf](http://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_iied_jips_unh_submission.pdf).

<sup>79</sup> Organización Internacional para las Migraciones, “Guidance note: integrating housing, land and property issues into key humanitarian, transitional and development planning processes”, 2018; nota orientativa del Secretario General, “The United Nations and land and conflict”.

<sup>80</sup> Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, principio 22.4.

<sup>81</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (S/2017/272, anexo II).

vivienda, la tierra y la propiedad<sup>82</sup>, la derogación de la legislación discriminatoria en materia de vivienda, tierra y propiedad, la reforma del sistema de gobernanza de la tierra y el reconocimiento de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad de grupos específicos como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, los pastores y los titulares de derechos consuetudinarios e informales sobre la tierra.

72. En situaciones de posconflicto, se recomienda crear mecanismos específicos para la solución de controversias relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad, ya que el elevado volumen de reclamaciones podría saturar los sistemas administrativos y judiciales. Conceder reparaciones por violaciones pasadas de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad es fundamental para lograr soluciones duraderas y promover la consolidación de la paz, el desarrollo y el restablecimiento del estado de derecho. Los mecanismos de solución de controversias establecidos para la tramitación colectiva de reclamaciones han tenido resultados desiguales. Aunque existen orientaciones para el diseño de procedimientos de restitución e indemnización basados en los derechos humanos, sigue habiendo dificultades importantes<sup>83</sup>. Es necesario encontrar un delicado equilibrio para garantizar que el procedimiento sea inclusivo, reconocer la amplia gama de derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad y gestionar la complejidad y duración del proceso, factores que podrían retrasar el logro de soluciones duraderas. En la mayoría de las situaciones, debería proponerse a los reclamantes tanto la restitución como la indemnización para permitirles elegir la solución más acorde con sus necesidades y aspiraciones.

73. Se plantean varias dificultades prácticas en los casos de desplazamientos prolongados y sucesivos y en situaciones en las que, tras varias oleadas de desposesiones, múltiples partes reclaman los mismos derechos y existen varios propietarios legítimos de un mismo bien. En estos casos, optar exclusivamente por la restitución como solución preferente puede entrañar violaciones de los derechos a una vivienda adecuada y a la no injerencia en el hogar. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció este dilema y aceptó como reparación efectiva la indemnización en lugar de la restitución en el caso de la población grecochipriota desplazada de la zona norte de Chipre. El Tribunal consideró que, tras 35 años de desplazamiento, una política de restitución generalizada podría dar lugar a “nuevos perjuicios desproporcionados” contra los ocupantes de las propiedades disputadas<sup>84</sup>. En otro contexto de desposesión prolongada, en Sudáfrica, se ofreció la posibilidad de elegir entre la restitución y la indemnización como reparación por las desposesiones cometidas a partir de 1913 y se formuló un plan de redistribución de tierras para resolver los casos de desposesión anteriores<sup>85</sup>.

74. Otro problema habitual es la falta de pruebas formales para demostrar la posesión, ya sea porque los registros oficiales están incompletos o dañados o porque la tenencia de las propiedades sustraídas se estableció mediante acuerdos informales o consuetudinarios. Para resolver este problema con vistas a la restitución pueden aceptarse pruebas de residencia alternativas, como facturas de servicios públicos, declaraciones de testigos, la demostración de un conocimiento a fondo de la propiedad sobre el terreno o, cada vez más, rastros digitales.

75. Dadas la complejidad y la duración de los procesos de restitución y las necesidades de capacidad institucional que plantean, los mecanismos locales y tradicionales de solución de controversias pueden constituir una alternativa viable para abordar las controversias relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad. Por lo general, estos mecanismos gozan de legitimidad social, son accesibles y asequibles para la mayoría de la población y tienen por objeto garantizar la cohesión social de la comunidad. Sin embargo, un inconveniente importante es que pueden perpetuar las asimetrías de poder entre las partes o ser discriminatorios contra las mujeres y niñas, las minorías o las personas ajenas a la comunidad.

<sup>82</sup> A/73/173.

<sup>83</sup> Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (2008); y FAO y otros, *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles* (2007).

<sup>84</sup> *Demopoulos and others v. Turkey*, decisión de 1 de marzo de 2010.

<sup>85</sup> Rhodri C. Williams, “The contemporary right to property restitution in the context of transitional justice”, Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Occasional Paper* (mayo de 2007). Véase también [www.gov.za/issues/land-reform#](http://www.gov.za/issues/land-reform#).

Esta deficiencia puede subsanarse considerando la justicia consuetudinaria como un mecanismo de primera instancia o creando mecanismos de solución de controversias híbridos en los que los funcionarios colaboren con los dirigentes comunitarios y garanticen que las decisiones se ajusten al derecho nacional y a las normas internacionales. La prestación de asistencia jurídica a los reclamantes y las iniciativas para formar en técnicas de mediación y arbitraje a los encargados de los mecanismos tradicionales contribuyen a mejorar los resultados del proceso.

76. La tecnología de la información y las comunicaciones puede resultar muy útil al facilitar la participación de los desplazados en la protección de sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y en la documentación de las violaciones de esos derechos. Esta tecnología también se ha utilizado en el proceso de justicia transicional de Colombia para promover la participación de la población en la documentación de patrones de violaciones de los derechos humanos y en la presentación de reclamaciones, en particular sobre cuestiones de vivienda, tierra y propiedad<sup>86</sup>. Existen iniciativas prometedoras que proponen aprovechar la experiencia de Colombia y promover la participación de los desplazados en la documentación de sus reclamaciones sobre cuestiones de vivienda, tierra y propiedad mediante la transmisión de la información pertinente a través de una aplicación móvil durante el conflicto. La aplicación ofrece orientaciones sobre otras pruebas que se pueden utilizar. Este proceso de registro participativo permite a los desplazados desempeñar un papel activo en sus reclamaciones de restitución<sup>87</sup>.

77. Una lección fundamental aprendida de las experiencias de tramitación colectiva de reclamaciones que buscan la reparación de violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad es que el diseño de estos mecanismos tiene tanto una dimensión política como una dimensión técnica y de derechos humanos. El alcance de los mecanismos de restitución e indemnización puede verse limitado por problemas prácticos y financieros y por la falta de capacidad institucional. La adopción de un enfoque global para resolver cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad ofrece la posibilidad de encontrar soluciones que vayan más allá de la restitución y la indemnización. El trabajo realizado en el marco de los procesos de justicia transicional para alcanzar un consenso, mediante procesos participativos, en cuanto a las violaciones cometidas en el pasado brinda un reconocimiento moral del daño, que puede constituir una forma complementaria de reparación<sup>88</sup>. En los procesos transicionales de Kenia<sup>89</sup>, Filipinas<sup>90</sup> y Sudáfrica<sup>91</sup> se ha reconocido el papel de las reclamaciones de tierras en los conflictos y la necesidad de admitir el perjuicio causado a grupos específicos.

78. Entre otras soluciones cabe citar la prestación de asistencia para la reconstrucción o la concesión de viviendas alternativas a los arrendatarios y ocupantes secundarios. Mediante la distribución se puede responder a las necesidades de los campesinos que no poseen tierras y las necesitan para su subsistencia, quienes tienen poco que ganar con la restitución. El establecimiento de sistemas fiables e inclusivos de administración de la tierra también contribuye a prevenir y resolver las controversias relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad. Estas medidas requieren que los agentes de desarrollo proporcionen sus conocimientos técnicos para ayudar a los Estados a mejorar la eficacia de sus sistemas de ordenación territorial y urbana. El enfoque de administración territorial adaptada al objetivo<sup>92</sup> propuesto por el Banco Mundial para subsanar las limitaciones de los sistemas basados en la

<sup>86</sup> Jean-Marie Chenou, Lina P. Chaparro-Martínez y Ana María Mora Rubio, “Broadening conceptualizations of transitional justice through using technology: ICTs in the context of *Justicia y Paz* in Colombia”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 13, núm. 1 (marzo de 2019).

<sup>87</sup> John Unruh, Emily Frank y Matthew Pritchard, “A digital advance for housing, land and property restitution in war-affected States: leveraging smart migration”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 6, núm. 1 (octubre de 2017).

<sup>88</sup> A/73/173.

<sup>89</sup> Informe final de la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Kenia (<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/tjrc-core/5/>).

<sup>90</sup> Comisión de Justicia de Transición y Reconciliación de Filipinas, *Land Report: Dealing with the Past and Land Dispossession in the Bangsamoro* (Ciudad de Cotabato y Manila, 2017).

<sup>91</sup> Sudáfrica, Ley de Restitución de Tierras (1994).

<sup>92</sup> Banco Mundial y Federación Internacional de Agrimensores, “Fit-for-purpose land administration”.

concesión de títulos oficiales ofrece una solución asequible, sostenible y participativa para registrar todos los tipos de derechos de tenencia cuando no hay registros o cuando estos son inexactos, como suele ocurrir en las situaciones de desplazamiento.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

79. Para resolver las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad en los contextos de desplazamiento interno se necesita un enfoque global que abarque varios sectores de intervención, el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz y el nexo entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. La actuación de los Estados requiere, por lo general, la combinación de medidas de prevención, protección, restauración y transformación mediante la aprobación de leyes y políticas dirigidas a reforzar los derechos legítimos sobre la tierra y la vivienda durante el desplazamiento y antes de él y a promover soluciones duraderas. Las medidas centradas en proteger los derechos de los desplazados internos a la vivienda, la tierra y la propiedad deberían complementarse con la inclusión de los desplazados internos en planes más amplios sobre la tierra y la vivienda. Dados los efectos de las medidas relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad en los derechos humanos, es esencial que las poblaciones afectadas participen en la identificación de los problemas y la formulación de soluciones, especialmente cuando se prevé implantar sistemas de administración urbana y territorial adaptada al objetivo.

80. La Relatora Especial insta a todos los interesados a que:

a) Aborden las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad de manera multidimensional, forjando alianzas con diversas partes interesadas, incluidos los desplazados internos y las comunidades afectadas, y faciliten la coordinación y el intercambio de conocimientos especializados entre las autoridades nacionales y locales, los agentes humanitarios y de desarrollo y, en particular, expertos en administración de tierras y planificación urbana, para diseñar programas coherentes y sostenibles que beneficien a los desplazados internos y a otras personas;

b) Creen conciencia sobre los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y proporcionen asistencia jurídica a los desplazados y a las personas expuestas a riesgo de desplazamiento interno a fin de ayudarles a obtener la documentación civil necesaria para presentar reclamaciones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad, así como reclamaciones de herencia, restitución e indemnización, y promuevan la firma de contratos de arrendamiento para proteger la tenencia;

c) Velen por que, en el marco de las actividades de apoyo a la tenencia, el alojamiento y la vivienda, se identifiquen y eliminen los obstáculos jurídicos y sociales específicos que impiden a las mujeres disfrutar de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.

81. La Relatora Especial hace un llamamiento a los Estados y a los encargados de las negociaciones de paz para que incluyan sistemáticamente las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad en todas las negociaciones posconflicto y los correspondientes acuerdos de paz.

82. La Relatora Especial insta a los Estados a que:

a) Prevengan y resuelvan las controversias relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad velando por que se reconozcan y protejan los derechos legítimos sobre la tierra y los recursos naturales, incluidos los derechos colectivos, consuetudinarios e informales sobre la tierra, mediante la aprobación de leyes y políticas adecuadas, y estudien la aplicación de planteamientos comunitarios, como el uso de herramientas de administración de tierras adaptada al objetivo;

b) Velen por que en las leyes, políticas y programas sobre desplazamiento interno se tengan en cuenta los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad;

c) Velen por que las leyes, políticas y programas relacionados con la administración urbana y de tierras, la reducción del riesgo de desastres, la adaptación

al cambio climático, las actividades empresariales, el desarrollo y la conservación respeten los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y no den lugar a desplazamientos ni obstaculicen el logro de soluciones duraderas;

d) Protejan los derechos de las mujeres a la vivienda, la tierra y la propiedad, independientemente de su edad, estado civil o condición social y de su relación con los miembros varones del hogar o la comunidad;

e) No discriminen por motivos de tenencia a los desplazados en lo relativo al acceso a servicios, a vías de recurso ante casos de desalojo forzoso, expropiación o reubicación y a la posibilidad de acogerse a los planes y ayudas nacionales y municipales en materia de vivienda;

f) Den prioridad, frente a la reubicación, a la mejora y el acondicionamiento de los asentamientos informales y las infraestructuras de protección;

g) Velen por que consultar e informar a los desplazados internos y fomentar su participación sea un aspecto fundamental del diseño, la aprobación y la aplicación de las decisiones que afectan a sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad;

h) En los casos de violaciones generalizadas de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, establezcan mecanismos justos y eficaces de solución de controversias para tratar las reclamaciones de restitución e indemnización en consonancia con los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, permitiendo a los reclamantes elegir entre la restitución y la indemnización, y admitan pruebas alternativas cuando los registros catastrales sean inexactos y la mayoría de las tierras no estén registradas;

i) Consideren los mecanismos tradicionales como una opción que no impida a los reclamantes utilizar un mecanismo específico de solución de controversias en materia de vivienda, suelo y propiedad;

j) Faciliten diversas opciones de reparación, teniendo presente que los procesos de justicia transicional en los que se tratan cuestiones históricas o recientes en materia de vivienda, tierra y propiedad desde un enfoque participativo pueden contribuir a la reconciliación mediante el reconocimiento moral de las violaciones pasadas, y ofrezcan formas alternativas de reparación cuando la restitución no sea posible;

k) Refuercen, mediante reformas estructurales, los mecanismos de solución de controversias de manera que se centren en abordar las causas fundamentales del desplazamiento interno y en prevenir este fenómeno. Subsanen la inseguridad crónica de la tenencia en contextos de pre- y posconflicto/desastre en las zonas rurales y urbanas, así como las desigualdades y la discriminación en el acceso a la tierra y a la vivienda, lo que contribuirá a la prevención de conflictos; a este respecto puede ser necesario adoptar medidas para hacer frente a los efectos de la degradación ambiental extrema en la tierra, reformar la distribución de la tierra, la gobernanza urbana y de la tierra y el sistema de justicia a fin de garantizar una mayor rendición de cuentas, y adoptar políticas que promuevan el desarrollo equitativo y la reintegración;

l) Integren a los desplazados internos en las políticas de vivienda social y ofrezcan diversas opciones de vivienda, incluido el alquiler.

83. La Relatora Especial insta a las instituciones nacionales de derechos humanos a que incorporen las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad en la vigilancia de los derechos humanos, los sistemas de alerta temprana, la reunión de datos, la prestación de asistencia jurídica y la tramitación de denuncias, y a que asesoren a los Estados sobre la adopción de medidas para prevenir y tratar las violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad<sup>93</sup>.

84. *La Relatora Especial hace un llamamiento a los agentes humanitarios y de los ámbitos del desarrollo y la paz para que integren las cuestiones relativas a la vivienda, la*

<sup>93</sup> A/HRC/41/40; A/75/207.

tierra y la propiedad en las evaluaciones, los programas, las iniciativas de promoción y las disposiciones de los acuerdos de paz relacionados con el desplazamiento interno. Para ello es necesario analizar sistemáticamente, antes de la colaboración, el marco jurídico y consuetudinario que rige las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad e integrar medidas de diligencia debida en cuanto a la sensibilidad a los conflictos y la seguridad de la tenencia en el diseño y la ejecución de los proyectos, en particular en relación con la asistencia en materia de alojamiento.

85. La Relatora Especial insta a las agencias de desarrollo y a las instituciones financieras internacionales a que:

a) Velen por que los proyectos no socaven la seguridad de la tenencia ni el derecho a una vivienda adecuada, y apoyen a los Estados, mediante el uso de herramientas, a mejorar la gobernanza urbana y de la tierra;

b) Estudien formas de adaptar las herramientas para el desarrollo a los contextos de desplazamiento a fin de mejorar el registro de las diferentes formas de tenencia mediante métodos participativos que incluyan a los desplazados internos y a las personas expuestas a riesgo de desplazamiento;

c) Estudien y documenten en qué medida el uso de tecnologías como los teléfonos inteligentes, los medios sociales, las herramientas en línea y los sistemas de información geoespacial pueden permitir a los desplazados internos acceder a información sobre sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, denunciar violaciones de esos derechos y documentar sus reclamaciones en materia de vivienda, tierra y propiedad, con vistas a la preparación y fundamentación de los procesos de restitución y justicia transicional en situaciones de posconflicto.

86. La Relatora Especial insta a los donantes a que:

a) Exijan que en los proyectos se integre el enfoque de “seguridad suficiente”;

b) Apoyen la financiación de actividades en materia de vivienda, tierra y propiedad al inicio de las crisis y a través de proyectos plurianuales y multisectoriales que combinen diversas acciones, desde medidas relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad aplicadas a corto plazo para satisfacer las necesidades específicas de los desplazados internos hasta medidas complementarias aplicadas a más largo plazo para mejorar el acceso de los desplazados internos a una tenencia segura y a una vivienda adecuada mediante su integración en procesos de planificación más amplios relacionados con las zonas urbanas y la tierra.

87. La Relatora Especial insta a las empresas a que actúen con la diligencia debida para que sus actividades no tengan efectos adversos en los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad ni contribuyan a la degradación ambiental y, por tanto, causen desplazamientos o impidan retornos. Además, las empresas deberían proporcionar reparación por cualquier efecto adverso en los derechos humanos.