



# Asamblea General

Distr. general  
5 de agosto de 2011  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
Cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## El derecho a una vivienda adecuada

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Sra. Raquel Rolnik, Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, presentado de conformidad con la resolución 15/8, párrafo 2 h) del Consejo de Derechos Humanos

---

\* A/66/150.



## **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado**

### *Resumen*

El presente informe se centra en la realización del derecho a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a un desastre. El informe evalúa las normas y directrices en materia de derechos humanos pertinentes para un enfoque de la respuesta a los desastres basado en el derecho a una vivienda adecuada y analiza algunas limitaciones existentes. Describe en mayor profundidad los problemas principales relativos a la protección y realización de este derecho en la respuesta a los desastres, a saber: la falta de atención a los grupos vulnerables y desfavorecidos o la discriminación contra estos; la importancia desmedida que se da a la propiedad privada individual y la dificultad conexas de reconocer y abordar por igual las múltiples formas de tenencia en los programas de restitución y recuperación; los riesgos de considerar la reconstrucción posterior a un desastre principalmente como una oportunidad de negocios o de desarrollo que beneficia solo a unos pocos; y las limitaciones de los marcos de reconstrucción y recuperación existentes. El informe finaliza describiendo los aspectos fundamentales de un enfoque para la respuesta a los desastres que integre deliberada e integralmente el derecho a una vivienda adecuada.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Evaluación del marco jurídico y normativo aplicable a los desastres naturales.....	4
III. Discriminación y vulnerabilidad: factores agravantes de los efectos de los desastres y las respuestas a estos.....	7
A. Grupos desfavorecidos más afectados por los desastres.....	8
B. Abandono y discriminación revelados por los desastres.....	9
C. Medidas de recuperación que no tienen en cuenta a los más vulnerables o discriminan contra ellos.....	9
IV. Reconocimiento y protección de todas las formas de tenencia por igual, de los programas de restitución a los de soluciones duraderas.....	11
A. Hacia una noción más amplia de la restitución de la vivienda y la propiedad.....	12
B. Reconocimiento de los derechos de tenencia en la práctica a los fines de las soluciones duraderas.....	14
V. ¿Quién se beneficia de las oportunidades que presentan los desastres?.....	16
A. De la reurbanización de las zonas y las ciudades costeras a la externalización de la reconstrucción.....	17
B. Actuar con la diligencia debida para proteger el derecho a una vivienda adecuada ...	19
VI. Recuperación y soluciones duraderas: abordar todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada.....	20
A. Insistencia indebida en la vivienda y la propiedad.....	21
B. Abordar el contexto más amplio en las iniciativas de socorro y recuperación.....	22
C. Desconexión entre la emergencia y la recuperación de largo plazo.....	23
VII. Conclusión.....	24
VIII. Recomendaciones.....	25
A. Marco general: respuesta a los desastres basada en el derecho a una vivienda adecuada.....	25
B. Recomendaciones relativas al seguimiento.....	28

## I. Introducción

1. El presente informe se centra en la realización del derecho a una vivienda adecuada en entornos posteriores a un desastre. Debe leerse conjuntamente con el informe que la Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/16/42), en el que analiza las cuestiones comunes pertinentes para situaciones posteriores a conflictos y a desastres.

2. Aunque hay muchos elementos comunes entre las situaciones posteriores a conflictos y a desastres, algunos problemas son específicos a estos últimos y requieren respuestas diferentes. La Relatora Especial eligió centrarse en los desastres, en vista de su prevalencia creciente en todo el mundo, con más efectos devastadores que nunca antes<sup>1</sup>; la probabilidad de que esta tendencia continúe como resultado del cambio climático, la urbanización rápida y el crecimiento de la población; y las experiencias y directrices relativamente escasas de que se dispone para abordar las cuestiones del derecho a una vivienda adecuada después de un desastre, en comparación con las que tratan las situaciones posteriores a los conflictos<sup>2</sup>. Además, la Relatora Especial realizó una visita de trabajo a Haití (del 8 al 11 de junio de 2011) para evaluar las iniciativas de reconstrucción y socorro tras el terremoto de enero de 2010, que influyó mucho en sus ideas para el presente informe y destacó la necesidad de centrarse en los desastres<sup>3</sup>.

3. Adoptar un enfoque para la reconstrucción y la recuperación después de los desastres basado en el derecho a una vivienda adecuada tiene repercusiones importantes. A la Relatora Especial le preocupa que hasta ahora las iniciativas de socorro y recuperación en casos de desastre hayan tenido, con pocas excepciones, una visión limitada de qué constituye el derecho a una vivienda adecuada, lo cual en algunos casos se tradujo en violaciones de este derecho. En la sección I del presente informe se evalúan las normas pertinentes. En las secciones II a V se analizan en mayor profundidad los problemas principales. El informe finaliza con la descripción de los aspectos fundamentales de un enfoque para la respuesta a los desastres que integre deliberada e integralmente el derecho a una vivienda y recomendaciones sobre medidas de seguimiento.

## II. Evaluación del marco jurídico y normativo aplicable a los desastres naturales

4. Si bien hay una cantidad de normas y directrices que sirven para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en las situaciones posteriores a los desastres,

---

<sup>1</sup> International Disaster Database, <http://www.emdat.be>.

<sup>2</sup> Sin embargo, el presente informe se nutre de ejemplos de situaciones posteriores a un conflicto cuando estos son pertinentes y aplicables a las situaciones posteriores a un desastre y cuando no se dispone de ejemplos documentados en situaciones de desastre.

<sup>3</sup> La Relatora Especial reitera su agradecimiento a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que facilitaron su visita.

muchas veces se las entiende y aplica de manera fragmentada<sup>4</sup>. Se analizarán también otras limitaciones más específicas.

5. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11) es el instrumento que reconoce más claramente el derecho a una vivienda adecuada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó la importancia de interpretar este derecho en términos amplios, determinando siete aspectos que los Estados debían poner en práctica progresivamente: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural<sup>5</sup>. Todos estos aspectos y las salvaguardias relativas a los desalojos y los reasentamientos derivados de este derecho<sup>6</sup> son pertinentes para la respuesta a los desastres, como también lo son los principios de participación y no discriminación e igualdad<sup>7</sup>.

6. No obstante, en la orientación existente sobre las situaciones de desastres se ha prestado poca atención al derecho a una vivienda adecuada. Cuando se lo menciona, se limita a la necesidad de proveer albergue o vivienda, o a los aspectos relativos a la protección<sup>8</sup>. Los escasos intentos de analizar el derecho de forma más integrada se limitaron al nivel de la orientación de una organización determinada y no constituyen políticas autorizadas de aplicación general<sup>9</sup>. Del mismo modo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, con pocas excepciones, no han abordado los aspectos concretos de las situaciones de desastres y sus efectos en el goce del derecho a una vivienda adecuada ni de otros derechos humanos, limitándose a generalidades<sup>10</sup>.

7. En cambio, la mayoría de las iniciativas que abordan los desastres desde una perspectiva de los derechos humanos ha guardado relación con grupos concretos, en particular las personas desplazadas y los refugiados. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son fundamentales a este respecto. Se los ha reconocido como un marco internacional importante para la protección de los desplazados

<sup>4</sup> Se ha prestado más atención a los problemas relativos a los derechos humanos en situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos y se ha seguido trabajando más sobre las normas pertinentes, que sobre los relativos a las situaciones posteriores a los desastres. Además de las normas que se analizan en este informe, las respuestas posteriores a los conflictos también se orientarían por el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y las normas internacionales sobre la interposición de recursos y la obtención de reparaciones.

<sup>5</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada.

<sup>6</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 7, sobre desalojos forzosos; véase también Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo 1).

<sup>7</sup> La participación se analizó en el informe anterior presentado al Consejo de Derechos Humanos. En la sección III del presente informe se examina la no discriminación.

<sup>8</sup> Por ejemplo, en las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos se hace referencia a una vivienda adecuada en la sección C.2.1, pero no en otras disposiciones posiblemente pertinentes.

<sup>9</sup> Véase Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (Roma, Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo, 2009).

<sup>10</sup> El Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos es una de las excepciones. Véanse las observaciones de los órganos de tratados y procedimientos especiales de las Naciones Unidas, Índice Universal de los Derechos Humanos, <http://www.universalhumanrightsindex.org/es/index.html>.

internos en situaciones posteriores a los conflictos y a los desastres<sup>11</sup>. Si bien en un principio la atención se centraba en la protección de los desplazados internos en situaciones de conflictos o posteriores a estos, en los últimos años también se han elaborado directrices normativas y operacionales en relación con los desastres naturales, ampliando así el alcance de su aplicación a todas las personas afectadas por desastres, incluidos los desplazados internos pero sin limitarse a estos. Las *Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales* del Comité Permanente entre Organismos son un documento importante a este respecto<sup>12</sup>. Estas Directrices y los Principios Rectores mencionados reconocen el derecho de las personas desplazadas por conflictos o desastres a soluciones duraderas, en particular el regreso a sus hogares o lugares de residencia habitual (y, como condición fundamental para un regreso duradero, la restitución de sus viviendas o tierras), la reubicación a otro lugar o la integración local<sup>13</sup>.

8. Los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas<sup>14</sup> (los “principios Pinheiro”) de 2005 van un paso más allá y reconocen el “derecho a la restitución” de los refugiados o desplazados (que abarca la vivienda, la tierra y/u otro patrimonio) como derecho en sí mismo<sup>15</sup>. Cabe preguntarse si los principios Pinheiro se aplican a las situaciones posteriores a los desastres. La intención parece haber sido que deberían aplicarse, pues la idea subyacente del principio 1.2 es que las personas desplazadas, independientemente de la causa del desplazamiento, están en situación semejante y tienen derecho a regresar a sus lugares de residencia habitual y, en consecuencia, a restitución. Sobre esa base, algunos interpretan que los principios se aplican a todas las situaciones de desastres naturales<sup>16</sup>. No obstante, otros señalan que los principios se limitan explícitamente a la “privación de forma arbitraria o ilegal” de sus anteriores hogares, tierras, patrimonio o lugares de residencia habitual, después del desplazamiento<sup>17</sup>.

9. Ello no significa que los principios Pinheiro no sean pertinentes en las situaciones de desastres naturales. En primer lugar, se aplican plenamente en casos de privación arbitraria o ilegal o destrucción de viviendas o tierras en situaciones

<sup>11</sup> La base de datos mundial sobre los Principios Rectores es un ejemplo de su amplio reconocimiento. Véase <http://www.idpguidingprinciples.org/>

<sup>12</sup> La versión original se publicó por primera vez en 2006 y la versión revisada en 2011.

<sup>13</sup> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 28; Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, D.2.2, D.2.3.

<sup>14</sup> Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, resolución 2005/21.

<sup>15</sup> Principio 2.2. Véase también el debate aparentemente no resuelto respecto de si hay un derecho independiente a la restitución del patrimonio en virtud del derecho internacional: Malcolm Langford y Khulekani Moyo, “Right, remedy or rhetoric? Land Restitution in International Law”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 28, núm. 2 (2010). No obstante, a los fines del presente informe, la Relatora Especial sostiene que el derecho a la restitución del patrimonio es un elemento esencial del derecho a la interposición de recursos y la obtención de reparaciones y del derecho de los refugiados y los desplazados internos a regresar a sus lugares de origen y residencia habitual.

<sup>16</sup> Harper, *International Law*, capítulo 4 (véase la nota de pie de página 9).

<sup>17</sup> Principio 1. Véase, entre otros, Charles Gould, “The Right to housing recovery after natural disasters”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 22 (2009); Rebecca Barber, “Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, núm. 3 (2008).

posteriores a un desastre, incluidos, posiblemente, los casos en que se niega a las personas desplazadas el derecho de regresar a sus hogares (véase la sección IV) y los casos de deficiencias infundadas del Estado respecto de la preparación, la mitigación y los sistemas de alerta temprana en relación con los desastres<sup>18</sup>. En segundo lugar, si se los toma como una aclaración de las normas vigentes relativas a los derechos de las personas desplazadas y los refugiados a regresar a sus hogares, los principios constituyen orientación pertinente sobre la mejor manera de gestionar las cuestiones técnicas y jurídicas relacionadas con la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio, la cual desde entonces se ha reflejado en distinto grado en las políticas y la práctica.

10. Así pues, un enfoque de la respuesta a los desastres que integre plenamente el derecho a una vivienda adecuada combinaría todos los conjuntos de normas y principios enumerados y tendría en su centro los distintos elementos del derecho a una vivienda adecuada. Las recomendaciones que figuran en la última sección del presente informe proponen la integración de esas normas en un marco consolidado, conceptual y operativo.

### **III. Discriminación y vulnerabilidad: factores agravantes de los efectos de los desastres y las respuestas a estos**

11. Se reconoce ampliamente que la vulnerabilidad es un elemento importante de la reducción del riesgo y la gestión de los desastres<sup>19</sup>. Es más probable que las personas más vulnerables, como las que viven en la pobreza o carecen de seguridad de la tenencia, vivan en zonas propensas a los desastres; también corren mayor riesgo de desplazamiento y de pérdida de los medios de vida en casos de desastre, y les costará más recuperarse.

12. Muchas veces la vulnerabilidad se ve agravada por la discriminación directa o indirecta, la cual repercute en la capacidad de las personas y las comunidades de protegerse de los desastres y recuperarse. Tal vez la relación entre la discriminación y los desastres y la respuesta a estos no sea aparente de inmediato. Es cierto que podría considerarse que la expresión “desastres naturales” excluye la idea de responsabilidad, lo cual a su vez implicaría la imposibilidad de que hubiera discriminación. Sin embargo, en general se acepta que la magnitud de los efectos y la distribución de las pérdidas por peligros naturales son provocadas en gran medida por el hombre (véase A/60/227). La preparación, la mitigación y la respuesta en relación con los desastres están sujetas a acciones u omisiones del Estado o condicionadas por estas y, por consiguiente, podrían ser discriminatorias.

13. Los principios de igualdad y no discriminación están arraigados firmemente en las normas internacionales de derechos humanos. Esta cuestión exige que los gobiernos y las organizaciones de asistencia presten atención especial a las vulnerabilidades y desigualdades en los contextos anteriores a los desastres; y que después de estos aborden las desigualdades y protejan a los más vulnerables. Los

---

<sup>18</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva y otros c. Rusia*, 29 de septiembre de 2008; Tribunal Supremo del Pakistán, *causa de la Comisión sobre Inundaciones*, 7 de junio de 2011; puede consultarse en <http://www.supremecourt.gov.pk/web/page.asp?id=735> (consultado el 24 de julio de 2011).

<sup>19</sup> Véase la resolución 64/200 de la Asamblea General.

órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han observado que aun en momentos de restricciones graves de los recursos, como suele suceder después de un desastre, los Estados tienen la obligación particular de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad<sup>20</sup>. Los Estados deberían adoptar medidas especiales para garantizar que los grupos desfavorecidos disfruten plenamente y en condiciones de igualdad de los derechos humanos<sup>21</sup>. En las situaciones posteriores a los desastres, estas medidas podrían traducirse en asistencia especial para respaldar el regreso de los grupos más vulnerables o encontrar tierras o viviendas para las familias sin tierra u hogar.

## A. Grupos desfavorecidos más afectados por los desastres

14. Cuando el huracán Katrina asoló Nueva Orleans en 2005, los afroamericanos y las personas pobres (aunque en gran medida estas dos categorías se confundían<sup>22</sup>) fueron los que más padecieron la devastación porque, en su mayoría, vivían en las secciones de la ciudad más bajas y propensas a las inundaciones. Además, numerosos habitantes de la zona metropolitana (que en general eran pobres) carecían de los medios para escapar de la inundación<sup>23</sup>. Por consiguiente, los efectos y costos particulares del huracán estaban estrechamente vinculados con las pautas sociales, económicas y de uso de la tierra preexistentes, a su vez relacionadas directamente con las políticas de vivienda y planificación urbana.

15. En Honduras, después del huracán Mitch en 1998, entre los grupos afectados de manera desproporcionada figuraban las mujeres, los campesinos y los grupos indígenas, muchos de los cuales vivían en condiciones de tenencia insegura y en zonas vulnerables expuestas a vientos fuertes, inundaciones y deslizamientos de tierra (véase A/HRC/16/42, párr. 32). En Colombia las inundaciones de 2010 y 2011 afectaron desproporcionadamente a las personas ya desplazadas por el conflicto, en particular las indígenas y afroamericanas, que en general vivían en zonas remotas que eran objeto de la violencia de los grupos armados<sup>24</sup>.

16. Después de las inundaciones de 2010 en el Pakistán, se reconoció que los pobres y los vulnerables fueron los que más sufrieron los efectos de la catástrofe, por carecer de patrimonio y redes de seguridad. Las personas desplazadas por las inundaciones que perdieron sus bienes y medios de vida eran mayormente

<sup>20</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, art. 2 1) del Pacto. Véanse también las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño respecto de los desastres, por ejemplo CRC/C/MOZ/CO/2 y CRC/C/PHL/CO/3-4.

<sup>21</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 1 4); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 4.

<sup>22</sup> Por lo menos el 84% de la población pobre era afroamericana. The Brookings Institution, “New Orleans after the storm: lessons from the past, a plan for the future” (2005), pág. 6.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>24</sup> Elizabeth Ferris y Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010* (Londres, The Brookings Institution – London School of Economics, 2011), pág. 19. La Relatora Especial agradece la información recibida del Gobierno de Colombia sobre las distintas medidas adoptadas para abordar los efectos de La Niña, como el establecimiento del Fondo de Adaptación para que se ocupara de determinar y gestionar los proyectos destinados a formular soluciones duraderas, incluidas estrategias de mitigación y prevención.



arrendatarios y trabajadores sin tierras que habitaban en viviendas no permanentes o semipermanentes<sup>25</sup>.

## **B. Abandono y discriminación revelados por los desastres**

17. En Haití el terremoto exacerbó y reveló el problema oculto hasta entonces de las terribles condiciones que caracterizaban a los asentamientos informales en que vivía la mayor parte de la población de Puerto Príncipe<sup>26</sup>. Esos asentamientos, al igual que muchos en otros sitios, se habían formado espontáneamente y nunca habían sido reconocidos oficialmente por las autoridades. Tenían poco o ningún acceso a los servicios y la infraestructura básicos. Debido al terremoto, muchos de sus residentes se trasladaron a campamentos, ya sea por la destrucción o el daño sufrido por sus hogares o barrios, o para recibir alimentos o asistencia médica, participar en programas de trabajo a cambio de dinero en efectivo, ahorrar el alquiler (en el caso de los arrendatarios) o con la esperanza de recibir una casa.

18. Dieciséis meses después del terremoto, todavía vivían 634.000 personas en más de 1.000 campamentos. Los observadores señalaron que la población de los campamentos estaba disminuyendo a un ritmo menor que en 2010, lo que indicaba que las personas no tenían adonde ir o habían decidido que por más precaria que fuera la situación de los campamentos, era mejor que la de origen<sup>27</sup>. Así pues, el terremoto puso de relieve pautas arraigadas de discriminación y abandono de larga data. Se registraron efectos semejantes en desastres ocurridos en otros lugares<sup>28</sup>.

## **C. Medidas de recuperación que no tienen en cuenta a los más vulnerables o discriminan contra ellos**

19. Las iniciativas de recuperación, al no tener en cuenta a algunos grupos o directamente discriminar contra ellos, pueden perpetuar y aun reforzar pautas preexistentes de vulnerabilidad y desventaja. Esto sucede muchas veces en relación con las mujeres. Después del tsunami del Océano Índico de 2004, se informó de que la respuesta internacional muchas veces fortalecía “a quienes estaban en mejor situación y/o se expresaban mejor ... marginando a los que tenían poco patrimonio, en particular las mujeres”<sup>29</sup>. Por ejemplo, las iniciativas y políticas de socorro excluían a las mujeres de la asistencia para los medios de vida y a veces socavaban

<sup>25</sup> Gobierno del Pakistán, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Mundial, *Pakistan Floods 2010: Preliminary Damage and Needs Assessment*, pág. 68; Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood, 2010-2011: Rapid Assessment and Policy Review* (Oxford, Oxfam Reino Unido, 2011). La Relatora Especial reconoce la magnitud del desafío a que hizo frente el Gobierno y sus esfuerzos por gestionar las actividades de socorro y recuperación, en particular la puesta en práctica del programa de tarjetas Watan, que al no discriminar entre propietarios y no propietarios de tierra, alentaba a todos a regresar a sus hogares.

<sup>26</sup> Se estima que antes del terremoto, el 80% de la población de Puerto Príncipe vivía en asentamientos humanos informales en solo el 20% de la tierra.

<sup>27</sup> Organización Internacional para las Migraciones, matriz de seguimiento de desplazados, mayo de 2011.

<sup>28</sup> Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood*, pág. 3 (véase la nota de pie de página 25).

<sup>29</sup> John Telford y John Cosgrove, *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report* (Londres, Coalición para la Evaluación del Tsunami, 2006), pág. 104.

directamente los derechos preexistentes de las mujeres, como el derecho a la vivienda o la tierra en comunidades matrilineales<sup>30</sup>. Además, las mujeres son especialmente vulnerables cuando la tendencia es insegura, como suele suceder porque su acceso a la vivienda y la tierra muchas veces depende de su relación con un hombre o porque hacen frente a obstáculos adicionales por ser el único jefe de hogar<sup>31</sup>.

20. La respuesta a los desastres parece ser muy diferente según se trate de propietarios individuales y registrados formalmente o de quienes tienen otro tipo de arreglos de tenencia. Se ha observado que en la mayoría de los programas de reconstrucción de viviendas, la documentación de la tenencia y las pruebas legales de sus derechos son requisitos previos para establecer la admisibilidad del beneficiario, con lo cual se excluye a los más pobres y vulnerables, en particular los que viven en asentamientos informales con derechos de tenencia temporales o informales<sup>32</sup>. En algunos países muchas veces se excluye de los planes de vivienda permanente concebidos para reemplazar los bienes de los propietarios de viviendas a las personas desplazadas que son arrendatarios u ocupantes ilegales<sup>33</sup>.

21. Se han observado limitaciones de este tipo en las evaluaciones de las necesidades después de los desastres. Aun cuando en principio se analiza y reconoce la importancia de las condiciones relativas a la tenencia y la propiedad de la tierra, en la práctica estas no siempre se abordan en las políticas, estrategias y prioridades sectoriales. Por ejemplo, en la evaluación de las necesidades realizada por las instituciones financieras internacionales y el Gobierno del Pakistán después de las inundaciones, la estrategia de vivienda y reconstrucción propuesta no mencionaba las cuestiones de propiedad o tenencia de la tierra, centrándose solo en las técnicas y los costos de la reconstrucción de viviendas. Además, al parecer las prioridades de política relativas a otros sectores relacionados con la tierra, como la agricultura, favorecían a los propietarios de tierras<sup>34</sup>.

22. A menudo los múltiples factores de la vulnerabilidad y la discriminación tienen un efecto agravado. Las respuestas de los gobiernos federal y estatal después del huracán Katrina en los Estados Unidos en general fueron deficientes en cuanto al apoyo a los arrendatarios de menores ingresos, mayormente afroamericanos, y al

<sup>30</sup> Michael Lyons y Theo Schilderman, eds. *Building Back Better: Delivering People-Centred Housing Reconstruction at Scale* (Londres, Practical Action, 2010) (respecto de las comunidades de Sri Lanka); ActionAid, “Tsunami response: a human rights assessment” (2006), págs. 43 a 47.

<sup>31</sup> Después del huracán Katrina, las mujeres se vieron especialmente afectadas por la falta de viviendas públicas o con gastos soportables, dado que antes de la tormenta eran jefas de hogar de la mayor parte de las viviendas públicas o subvencionadas con vales. Véase Ferris y Petz, *A Year of Living Dangerously* (véase la nota de pie de página 24).

<sup>32</sup> Véase *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks after Natural Disasters. Proceedings* (Ginebra, mayo de 2011), pág. 31.

<sup>33</sup> Véase el informe del Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Recuperación después del Tsunami, William J. Clinton, *Key propositions for building back better* (2006); Hakan Arslan y Cassio Johnson, “Turkey: can small actors overcome the absence of state will?”, en *Building Back Better: Delivering People-Centred Housing*; Lyons y Schilderman, eds. (véase la nota de pie de página 30).

<sup>34</sup> Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood*, págs. 24 y 25 (véase la nota de pie de página 25); Gobierno del Pakistán y otros, *Pakistan Floods 2010*, anexos sobre la vivienda, la agricultura y el sector financiero (véase la nota de pie de página 25). Para un análisis de las evaluaciones de la tierra y la tenencia, véase también la sección III del presente informe.

tratamiento de los distintos obstáculos que les impedían acceder a viviendas con gastos soportables<sup>35</sup>. A pesar de que existía un programa federal de vales de vivienda, en la práctica fue difícil para las familias que tenían vales de alquiler encontrar unidades para arrendar. Las causas de ello incluían la escasez de viviendas públicas y de alquiler (debido a los daños originados por la tormenta y también a las decisiones adoptadas posteriormente de reducir drásticamente las viviendas públicas), los aumentos de los alquileres, la discriminación de los propietarios<sup>36</sup>, el ritmo lento de la construcción de viviendas de alquiler y la decisión de los Estados del Golfo de destinar la mayoría de los fondos federales a la reparación de las viviendas de propietarios y no las de alquiler<sup>37</sup>. Debido a las opciones limitadas de alquiler, se negó de hecho el regreso a su ciudad y hogares anteriores a un gran número de familias<sup>38</sup>, lo cual provocó un incremento del número de personas sin hogar<sup>39</sup>.

23. Los ejemplos mencionados muestran que la discriminación, tanto como la vulnerabilidad, es un factor fundamental en los efectos de los desastres y la respuesta a estos. La discriminación basada en la situación en cuanto a la tenencia pone de relieve el problema más amplio de la renuencia o la incapacidad de los gobiernos y las organizaciones internacionales y nacionales para reconocer y proteger todas las formas de tenencia por igual.

#### **IV. Reconocimiento y protección de todas las formas de tenencia por igual, de los programas de restitución a los de soluciones duraderas**

24. La Relatora Especial señala que la seguridad de la tenencia es un aspecto central del derecho a una vivienda adecuada. La seguridad de la tenencia no es lo mismo que el derecho a la propiedad privada<sup>40</sup>, ni se limita al otorgamiento de títulos formales legales. Existen múltiples arreglos de tenencia legítima además de

<sup>35</sup> Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzosos, *Mission report to New Orleans*, 26 a 31 de julio de 2009; y A/HRC/13/20/Add.4, párr. 30. En el 90% de los barrios en que predominaba la vivienda pública habitaban afroamericanos, de los cuales el 80% eran arrendatarios en esas zonas. Véase Ferris y Petz, *A Year of Living Dangerously*, pág. 74 (véase la nota de pie de página 24).

<sup>36</sup> La Relatora Especial acoge con satisfacción la información recibida del Gobierno de los Estados Unidos de América sobre las medidas adoptadas por el Gobierno, en particular por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, para luchar contra la discriminación en la vivienda por agentes privados y públicos y, entre otras cosas, las medidas para combatir la discriminación sistemática causada por ordenanzas restrictivas de zonificación y alquiler que discriminaban contra los afroamericanos, como las ordenanzas promulgadas por el distrito de St. Bernard después del huracán.

<sup>37</sup> Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, *Disaster Housing: FEMA needs more detailed guidance and performance measures to help ensure effective assistance after major disasters*, 2009, págs. 11 a 13; “4 Years After Katrina: Housing crisis continues, low-income renters face discrimination”, *Facing South*, 21 de agosto de 2009.

<sup>38</sup> Ferris y Petz, *A Year of Living Dangerously*, pág. 74 (véase la nota de pie de página 24).

<sup>39</sup> Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzosos, “Mission Report”, pág. 5 (véase la nota de pie de página 35).

<sup>40</sup> En algunas circunstancias la propiedad privada podría no ser la forma más conveniente de garantizar la tenencia. Véase A/HRC/10/7.

la propiedad privada<sup>41</sup>, como los alquileres públicos o privados, la vivienda cooperativa, el alquiler, la ocupación o arrendamiento de la tierra en asentamientos informales y otros derechos de uso u ocupación en virtud de arreglos consuetudinarios o tradicionales, todos ellos con distinto grado de formalidad<sup>42</sup>. De ello se desprende que solo una minoría de las víctimas de desastres naturales podría tener derechos efectivos registrados oficialmente de propiedad individual de su vivienda o tierra.

25. No obstante, a la Relatora Especial le preocupa que las políticas y prácticas en los entornos posteriores a un desastre estén sesgadas hacia la propiedad privada individual, como se señaló en la sección III. La sección IV se centra en las políticas y prácticas relativas a la restitución y, más en general, en las soluciones duraderas y la reconstrucción, como ejemplos de las tensiones que hay en la práctica entre la propiedad privada individual y otras formas de tenencia.

### **A. Hacia una noción más amplia de la restitución de la vivienda y la propiedad**

26. Los principios de Pinheiro contienen la elaboración más específica del derecho a la restitución de la vivienda y la propiedad. Al momento de adoptarse, los principios respondían a la necesidad evidente de orientación sobre los procedimientos y mecanismos encaminados a facilitar la restitución de la propiedad. Actualmente, dado que los programas de regreso y restitución se han aplicado en contextos y circunstancias más diversos, es hora de reflexionar sobre los principios y volver a interpretarlos a la luz de esas prácticas.

27. En su formulación concreta y los mecanismos sugeridos para determinar las reclamaciones relativas a la propiedad o la tierra, los principios no son totalmente claros en lo que se refiere al reconocimiento de todas las formas de derechos de tenencia. En tanto que algunos consideran que los principios son amplios<sup>43</sup>, otros los han criticado por centrarse demasiado en la propiedad privada individual y los contextos de reclamaciones formales y registradas. Al referirse a los “derechos de los arrendatarios y otros no propietarios” (principio 16), podría considerarse que los principios cuestionan si estos están en igualdad de condiciones que los propietarios individuales. Del mismo modo, debe aclararse la exhortación en ese principio a que los mecanismos de restitución de la propiedad reconozcan “en la mayor medida posible” los de las personas que tienen derechos a la vivienda y la tierra distintos de la propiedad formal, aunque podría considerarse una sugerencia práctica y no que supone limitaciones a los derechos de los no propietarios<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Véanse las observaciones sobre el informe de la Relatora Especial (A/HRC/16/42/2010) en apoyo de esta postura, formuladas por las delegaciones, Consejo de Derechos Humanos, 16º período de sesiones.

<sup>42</sup> La Relatora Especial señala la categorización utilizada por los organismos humanitarios de “seis opciones de tenencia”, un reconocimiento de la necesidad de abordar también otras formas de tenencia. Naciones Unidas y Shelter Centre, *Shelter after Disaster* (2010), pág. 107.

<sup>43</sup> Langford y Moyo, “Right, remedy or rhetoric?”, págs. 148 y 149 (véase la nota de pie de página 15).

<sup>44</sup> Véase también el reconocimiento de los derechos de posesión de las comunidades tradicionales e indígenas en el principio 15.3, por separado del principio 16.

28. Los principios también deben considerarse en relación con el contexto particular en que se elaboraron. Aunque se nutrieron de varias fuentes, se basaron en la experiencia de los mecanismos de restitución oficial vigentes en ese momento, especialmente en Bosnia y Herzegovina, un contexto en que prevalecían el registro formal de la propiedad privada y lo que la ley yugoslava llamaba apartamentos “de propiedad social”<sup>45</sup>. Se ha criticado al mecanismo de restitución de Bosnia y Herzegovina, al igual que a otros, por no ocuparse suficientemente de los que no tenían propiedades o títulos formales de estas, ni de los sistemas de tenencia complejos e informales en un contexto de múltiples leyes consuetudinarias, estatales y religiosas<sup>46</sup>.

29. La Relatora Especial sugiere que la restitución de la vivienda y la propiedad debe entenderse como la restitución de todo derecho a la tenencia de la vivienda o la tierra anterior a un desastre, independientemente de la condición jurídica de esa tenencia o de que la tierra o la vivienda estén registradas formalmente. La Ley de restitución de los derechos sobre las tierras de Sudáfrica y la reciente orientación operacional sobre soluciones duraderas son ejemplos de este enfoque<sup>47</sup>. Sin adelantarse a una discusión más profunda y a la aclaración de sus disposiciones, debería considerarse sistemáticamente que los principios Pinheiro se aplican a un ámbito extenso de situaciones y derechos de tenencia. Varios de los elementos de los principios ya apuntan a una concepción amplia de la restitución, como el uso sistemático de la expresión “vivienda, tierra y propiedad” en lugar de referirse solo a la propiedad<sup>48</sup>.

30. Esta visión más amplia de la restitución se fundamenta en las obligaciones del Estado relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada de respetar y garantizar la seguridad de la tenencia para todos, independientemente de la forma de tenencia. Este criterio reconoce como titulares de los derechos a todas las personas que no son dueños individuales de propiedades registradas formalmente. Si bien las necesidades en las situaciones posteriores a los desastres y a los conflictos variarán según el contexto, la tipología de las obligaciones de derechos humanos se mantiene. La restitución de la propiedad debe considerarse y aplicarse desde esta perspectiva.

31. Las repercusiones prácticas de esta visión amplia de la restitución como parte del derecho a la obtención de reparaciones debería seguir examinándose con miras a articular la orientación según distintas hipótesis<sup>49</sup>. No obstante, a los fines del

<sup>45</sup> Véase <http://www.ohr.int/plip>; Norbert Wühler y Heike Niebergall, eds., *Property Restitution and Compensation: Practices and Experiences of Claims Programmes* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2008).

<sup>46</sup> Rhodri Williams, “Post-conflict property restitution in Bosnia: balancing reparations and durable solutions in the aftermath of displacement”, presentado en el Simposio Internacional sobre desplazados internos en Turquía y el extranjero de TESEV, Estambul, diciembre de 2006; Conor Foley e Ingunn Sofie Aursnes, “Land, housing and property restitution after conflict: principles and practice”, *Humanitarian Exchange Magazine* (2005), pág. 2; y Consejo Noruego para los Refugiados sobre el tribunal especial de restitución de la propiedad del Afganistán, 2005.

<sup>47</sup> Oficina del Presidente, Ley de restitución de los derechos sobre las tierras (Ley núm. 22 de 1994), capítulo I 1) xi; Comité Permanente entre Organismos, *Framework on durable solutions for internally displaced persons* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 2010), pág. 35.

<sup>48</sup> Véanse también los principios 8 y 15.2; E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1, párr. 62; y Langford y Moyo, “Right, remedy or rhetoric?” (véase la nota de pie de página 15).

<sup>49</sup> Incluidas las situaciones en que los derechos de tenencia se basan solo en el uso o en las que la restitución es materialmente imposible, como en el caso en que los arrendatarios no pueden

presente informe y teniendo en cuenta la evaluación con reservas de los principios de Pinheiro respecto de las situaciones de desastre (véase la sección II), la mayoría de las veces la restitución de la propiedad será una condición para el regreso y otras soluciones duraderas, no una reparación jurídica. Por consiguiente, comprender que todas las formas de tenencia tienen la misma legitimidad no solo es pertinente para la restitución sino más aún para los esfuerzos por asegurar la recuperación y soluciones duraderas. En estos casos, los Estados, junto con las organizaciones internacionales, deben evaluar los derechos de tenencia de todas las personas afectadas por el desastre y adoptar medidas para proteger y garantizar la tenencia después del desastre, en el lugar de residencia anterior o en otra parte, si las personas no pueden o no quieren regresar<sup>50</sup>. Además, los principios de no discriminación e igualdad requieren que los Estados y las organizaciones internacionales asignen prioridad a la asistencia dirigida a quienes tienen una tenencia más insegura y fortalezcan la seguridad de la tenencia de las personas cuya tenencia es débil, ambigua o vulnerable, una responsabilidad que a menudo se pasa por alto en las actividades de socorro y recuperación.

## **B. Reconocimiento de los derechos de tenencia en la práctica a los fines de las soluciones duraderas**

32. Los organismos internacionales han mostrado renuencia a invertir en lugares de regreso o reubicación en que la tenencia de la tierra no es clara y en que los arreglos jurídicos o consuetudinarios en virtud de los cuales se determinan las reclamaciones relativas a la vivienda o la tierra son diversos y a veces incompatibles. A ese respecto, la reconstrucción de las zonas urbanas podría ser especialmente compleja, ya que muchas veces esas zonas se caracterizan por cuestiones complicadas sobre la propiedad y la tenencia de la tierra.

33. Muchas organizaciones que actúan en Haití evidentemente tienen esta forma de pensar, según indica la evaluación siguiente:

La condición de los mercados de la tierra es caótica y esencialmente anárquica. No hay registros de propiedad o son ambiguos. La falta de un título claro de un terreno o de la aprobación por escrito de un dueño verificado dificulta la provisión de una nueva casa a un posible beneficiario y el apoyo a la reocupación de su hogar anterior<sup>51</sup>.

Evidentemente se trata de una de las razones de la demora de la reconstrucción y el regreso en Haití. Del mismo modo, después del tsunami del Océano Índico, la promulgación de políticas y restricciones sobre el uso de la tierra contradictorias en los distintos niveles de gobierno y las controversias al respecto aparentemente han

---

retornar a sus lugares de residencia o los sitios originales han desaparecido o han sido declarados *non-aedificandi* después del desastre.

<sup>50</sup> Es importante destacar que el derecho de tenencia de una persona no depende de que vuelva a ocupar el antiguo lugar de residencia habitual.

<sup>51</sup> Coalición para la Evaluación del Tsunami, "Haiti shelter sector assessment: one year after the earthquake" (abril de 2011), pág. 12.

creado obstáculos a la labor internacional de recuperación y socavado gravemente los esfuerzos por gestionar los riesgos de desastre<sup>52</sup>.

34. En un entorno de este tipo cabe diferenciar entre dos tareas. A largo plazo, podría ser necesario registrar formalmente y fortalecer el registro de la propiedad o la tenencia por medio de reformas jurídicas y otros mecanismos, como la titularidad de la tierra, para resolver de manera definitiva la situación ambigua e incierta en que se encuentran muchas personas. No obstante, a corto plazo, estos medios podrían no ser los más adecuados para responder a las necesidades de reconstrucción y recuperación, y hacerlo sin reforzar las desigualdades<sup>53</sup>. La experiencia también da una idea de la enorme dificultad de abordar la gama completa de cuestiones de propiedad y tenencia y de reforma del régimen de la tierra después de un desastre o conflicto. El Gobierno del Pakistán observó que era fundamental tener en cuenta las complejidades sociales, políticas, técnicas y jurídicas relativas a las cuestiones de la tenencia de la tierra y el hecho de que estas no se limitaban a las zonas afectadas por un desastre<sup>54</sup>. A corto plazo sigue siendo esencial y oportuno evaluar los derechos de tenencia anteriores al desastre por medio de métodos rápidos para lograr una reconstrucción y recuperación eficaces que garanticen un nivel mínimo de seguridad de la tenencia para todos y aborden algunas de las peores formas de desigualdad e inseguridad.

35. A los fines de la reconstrucción y el regreso, la forma óptima de determinar las reclamaciones de viviendas o tierras dependerá del contexto particular, en función de los arreglos, la formalidad y los registros de tenencia o propiedad, y los recursos disponibles. Como se mencionó, los mecanismos formales, administrativos o jurídicos, de restitución de la propiedad podrían no ser aplicables o adecuados en ciertas situaciones, en particular las que se caracterizaban por la existencia de múltiples arreglos de tenencia<sup>55</sup>. El Protocolo sobre los derechos de propiedad de las personas que regresan de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos ofrece un enfoque más integrado a este respecto que los principios de Pinheiro, al disponer que las autoridades tanto administrativas como tradicionales abordaran las controversias sobre la propiedad, reconociendo así la importancia de los sistemas tradicional y consuetudinario en lo que se refiera a la tierra<sup>56</sup>. El Protocolo también contempla mecanismos alternativos e informales basados en la

<sup>52</sup> Telford y Cosgrove, *Synthesis Report*, pág. 102 (véase la nota de pie de página 29 *supra*), y Ian Christophos, *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: a Synthesis of Initial Findings* (Londres, Coalición para la Evaluación del Tsunami, 2006), pág. 71.

<sup>53</sup> Respecto de Haití, se observó que “un enfoque estricto de reemplazo de activos en relación con la provisión de viviendas y el apuro por confirmar los derechos de propiedad ... no serán adecuados para satisfacer las necesidades de vivienda de la mayoría de la población afectada que son arrendatarios u ocupantes ilegales y no propietarios”. La propuesta de emprender rápidamente la puesta en marcha de un catastro se consideró inapropiada, pues posiblemente “reforzaría los sesgos hacia los propietarios formales más establecidos y poderosos que poseían documentación”. Kate Crawford y otros, “Coordination and the tenure puzzle in Haiti”, *Humanitarian Exchange Magazine*, núm. 48 (2010), pág. 8.

<sup>54</sup> Observaciones recibidas en relación con un borrador anterior de este informe. Del mismo modo, el Gobierno de Timor-Leste eligió un marco de largo plazo para abordar las cuestiones relativas a la tierra. Observaciones formuladas por Timor-Leste respecto del informe de la Relatora Especial (A/HRC/16/42), 8 de marzo de 2011.

<sup>55</sup> Los mecanismos formales especiales también requieren recursos y tiempo. Véase *Kosovo Property Agency annual report*, 2010.

<sup>56</sup> Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, Protocolo sobre los derechos de propiedad de las personas que regresan (Protocolo de los Grandes Lagos), 2006, artículo 4.

comunidad para resolver controversias, utilizando requisitos de pruebas de propiedad fundamentadas en testimonios<sup>57</sup>. En la práctica, las organizaciones que prestan apoyo al regreso de refugiados o desplazados muchas veces se han basado en los mecanismos de resolución de controversias del derecho consuetudinario o tradicional para resolver controversias sobre la tierra<sup>58</sup>. No obstante, es necesario ejercer cautela para que estos procesos no excluyan o desfavorezcan a las mujeres u otras personas particularmente vulnerables a la discriminación.

36. Las prácticas de enumeración “comunitaria” o “participativa” van más allá. Estos procesos participativos se han aplicado en varios países con fines distintos, por ejemplo para determinar o fortalecer los derechos de tenencia en asentamientos informales o para adjudicar tierras<sup>59</sup>. Ante la falta de registros de las tierras, en caso de destrucción tras un desastre o en el contexto de múltiples arreglos de tenencia, las enumeraciones comunitarias ofrecen una alternativa prometedora y flexible para identificar la situación en cuanto a la ocupación y la tenencia anteriores al desastre o el conflicto, asegurando así un cierto nivel de seguridad de la tenencia que sirva de base a soluciones duraderas. Se han ejecutado proyectos de enumeración comunitaria después del tsunami del Océano Índico<sup>60</sup> y se han puesto en marcha iniciativas semejantes en Haití. Al definir los elementos básicos y los requisitos previos debería aprovecharse la experiencia adquirida de los procesos de elaboración de mapas comunitarios de los derechos locales sobre la tierra en situaciones posteriores a un desastre, incluida su relación con los procesos más formales de validación o gestión de la tierra gubernamentales, y la necesidad de complementarlos con mecanismos de resolución de controversias<sup>61</sup>.

37. Si bien los mecanismos para evaluar, respetar y fortalecer la tenencia después de un desastre dependerán del contexto, en todos los casos deben estar orientados por los principios de derechos humanos, como la participación de las comunidades afectadas y la igualdad de género.

## V. ¿Quién se beneficia de las oportunidades que presentan los desastres?

38. A menudo se dice que los desastres presentan oportunidades importantes para emprender reformas a gran escala y una reconstrucción ambiciosa, dado que se vuelve a empezar “desde cero”. Los desastres ofrecen oportunidades para la protección y promoción de los derechos humanos, aunque también graves riesgos. A la Relatora Especial le preocupa que en algunos casos las iniciativas importantes de reconstrucción, aunque beneficien a algunos, hayan, por comisión u omisión, dejado de lado a los más vulnerables y violado en la práctica los elementos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada.

<sup>57</sup> Protocolo de los Grandes Lagos, artículo 4 3).

<sup>58</sup> Véase A/HRC/16/42, párrs. 44 y 45 (sobre Timor-Leste); y Foley y Aursnes, “Land, housing and property” (véase la nota de pie de página 46).

<sup>59</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Count Me In: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management* (Nairobi, 2010).

<sup>60</sup> *Ibid.*, (sobre Aceh (Indonesia)), págs. 79 a 83; y Harper, *International Law*, pág. 209 (véase la nota de pie de página 9).

<sup>61</sup> Véase *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks*, págs. 33 y 34 (véase la nota de pie de página 32).



## A. De la reurbanización de las zonas y las ciudades costeras a la externalización de la reconstrucción

39. Muchos consideraron que el tsunami del Océano Índico de 2004 ofrecía importantes oportunidades de reurbanización, a veces con el pretexto de la seguridad pública y la mitigación del riesgo de desastres. Lo cierto es que después del tsunami, algunos países afectados prohibieron la reconstrucción de viviendas en la costa (zonas de amortiguación); esas zonas eran de 100 a 500 metros y, en algunos casos, de haberse aplicado plenamente la prohibición, hubieran requerido la reubicación de más de 100.000 casas<sup>62</sup>. Supuestamente en esas zonas se declaró la prohibición para proteger a los residentes de desastres futuros. También tuvieron efectos importantes en los medios de vida de los residentes, especialmente los que dependían del mar.

40. Al mismo tiempo, surgieron planes ambiciosos de “reurbanización” y turismo de lujo, incluso en las zonas costeras cerradas a los residentes por razones de seguridad. Una junta de turismo anunció en ese momento que el tsunami ofrecía la oportunidad de convertir a su país en un “destino turístico de talla mundial”<sup>63</sup>. Se informó de que, en tanto que se prohibía a las personas desplazadas volver a sus hogares, esa prohibición no regía para los complejos hoteleros. En algunos lugares los urbanizadores simplemente aprovecharon la oportunidad para apoderarse de las tierras, especialmente las de las comunidades más vulnerables. En muchas zonas costeras surgieron hoteles de lujo. Las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil denunciaron que la creación de esas zonas se usaba para desalojar arbitrariamente a los habitantes pobres y las comunidades indígenas de las zonas costeras en beneficio de las empresas y las nuevas instalaciones turísticas<sup>64</sup>.

41. La destrucción de gran parte de las viviendas disponibles en Nueva Orleans después del huracán Katrina también se consideró una oportunidad para cambiar drásticamente las características urbanas y de las viviendas de la ciudad. En particular, se demolieron los cuatro complejos de viviendas públicas más grandes de la ciudad (los “cuatro grandes”), habitados mayormente por afroamericanos, para dar lugar a la reurbanización de comunidades de ingresos mixtos y a otros usos. Aunque en algunos casos tal vez no hubieran existido otras alternativas viables debido a la gravedad de los daños, las demoliciones se justificaron como indispensables para la recuperación de la ciudad y necesarias por razones de salud y seguridad<sup>65</sup>. El problema era que la reurbanización prevista incluía menos viviendas públicas que las que había en total antes del huracán Katrina<sup>66</sup>. Así, su demolición

<sup>62</sup> Oli Brown y Alec Crawford, “Addressing land ownership after natural disasters: an agency survey”, 2006, pág. 6; y Human Rights Watch, “After the deluge: India’s reconstruction following the 2004 tsunami”, pág. 41. Posteriormente se dejaron de lado algunas de las restricciones más importantes.

<sup>63</sup> Tourism Concern, “Post-tsunami reconstruction and tourism: a second disaster?”, 2005.

<sup>64</sup> ActionAid, “Tsunami response”, págs. 17 y 18 (véase la nota de pie de página 30); Malcolm Langford y Jean du Plessis, “Dignity in the rubble? Forced evictions and human rights law”; y Brown y Crawford, “Addressing land ownership” (véase la nota de pie de página 62).

<sup>65</sup> Julia Cass y Peter Whoriskey, “New Orleans to raze public housing”, *Washington Post*, 8 de diciembre de 2006.

<sup>66</sup> Amnesty International, “UN-natural disaster: human rights in the Gulf coast”, 2010, pág. 6; y Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzosos, *Mission Report*, págs. 5 y 28 a 32 (véase la nota de pie de página 35).

constituyó otro obstáculo que dificultó el regreso de los residentes de bajos ingresos a Nueva Orleans (véase la sección III)<sup>67</sup>.

42. También se ha expresado preocupación por lo que se ha denominado “el negocio de la reconstrucción”, en virtud del cual la planificación, financiación y ejecución de la reconstrucción se externaliza a empresas privadas. En algunos casos se ha vinculado la externalización de la reconstrucción sin las salvaguardias necesarias con los efectos negativos en la idoneidad y los gastos soportables de la reconstrucción, así como con la habilidad de las personas de participar en las iniciativas de reconstrucción y beneficiarse de estas. En Chile, tras el terremoto y el tsunami posterior de febrero de 2010, el sector privado aparentemente desempeñó un papel central en la reconstrucción de los centros urbanos y las zonas costeras. De conformidad con los principios del Plan de Reconstrucción, las familias pueden optar por reconstruir sus hogares en el mismo solar de los edificios colapsados o adquirir una casa existente o recién construida. No obstante, habida cuenta de que la reconstrucción de las viviendas estaba respaldada principalmente por subvenciones vinculadas con la propiedad individual, los constructores privados preferían reconstruir las viviendas en zonas nuevas de las afueras de las ciudades y no en las zonas centrales, de las que provenían muchas personas desplazadas, y en las que los precios de la tierra y la vivienda eran mucho más altos<sup>68</sup>. También se informó de que empresas inmobiliarias ejercían presión sobre las familias para que vendieran la tierra y la vivienda a precios muy bajos en un momento de extrema vulnerabilidad, para allanar el camino para la reurbanización privada<sup>69</sup>. Esto sugiere que si se dejaran solo en manos del mercado, las nuevas viviendas para los pobres probablemente se construirían en la periferia.

43. En el mercado de la construcción se observaron distorsiones semejantes. En un caso se informó de que en algunas ciudades se había otorgado a unas pocas empresas un monopolio de los materiales de construcción, en detrimento de las pequeñas empresas locales, y en otro el proceso de reconstrucción había provocado el aumento de precios de los proveedores y las empresas de construcción, obstaculizando los esfuerzos de reconstrucción<sup>70</sup>. Del mismo modo, la externalización de los alojamientos provisionales por los organismos humanitarios a contratistas internacionales podría desviar posibles recursos financieros para las personas desplazadas en lugar de destinarlos a que construyeran sus propias viviendas. Además, en este último caso los resultados podrían ser menos apropiados desde una perspectiva cultural<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> A/HRC/13/20/Add.4, párr. 30. La Relatora Especial acoge con satisfacción la información recibida del Gobierno, así como el hecho de que gracias a una combinación de políticas de vivienda, en Nueva Orleans ahora hay más beneficiarios de subvenciones para la vivienda que antes del huracán Katrina.

<sup>68</sup> Informe de 2011 sobre el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 y el proceso de reconstrucción en Chile preparado para la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada por la Coalición Internacional para el Hábitat, Hábitat para la Humanidad Internacional, el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y el Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile, “Sur Maule”, “Let’s build” y redes de observatorios y vivienda.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*; véase también A/HRC/13/20/Add.3, párr. 25.

<sup>71</sup> Véase como contraste el éxito de los enfoques de reconstrucción impulsados por los propietarios. “World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks”, págs. 25 a 27 (véase la nota de pie de página 32 *supra*).

## B. Actuar con la diligencia debida para proteger el derecho a una vivienda adecuada

44. En los ejemplos analizados, la reconstrucción posterior a los desastres tuvo efectos negativos para los más pobres. En los casos más graves, los desastres permitieron un nuevo comienzo “a partir de cero” y sirvieron de excusa a agentes poderosos para destruir viviendas o apoderarse de tierras, lo que no hubiera sido posible en el contexto anterior a los desastres, en que era necesario seguir los procedimientos jurídicos y se debía consultar a los hogares afectados y otorgarles acceso a indemnizaciones. En el mejor de los casos, los Estados no supervisaron adecuadamente el funcionamiento y la reglamentación de los mercados de la vivienda y la reconstrucción posteriores a los desastres, ni adoptaron medidas para garantizar que la población siguiera teniendo acceso a viviendas con gastos razonables y no se la forzara en la práctica a dejar su lugar de origen. Aunque nada impide que los Estados soliciten el apoyo de empresas privadas en las iniciativas de reconstrucción, y por cierto las contribuciones del sector privado pueden ser decisivas para la recuperación, los gobiernos deben ejercer su papel de supervisión del desempeño del sector privado y garantizar que la reconstrucción no beneficie solo a unos pocos privilegiados en detrimento de otros.

45. Estos ejemplos pueden considerarse “desalojos forzados por presiones”<sup>72</sup>. En estos casos rigen las normas internacionales relativas al desalojo forzado o el desplazamiento arbitrario. Si se demostrara el desalojo forzado, las personas deberían tener acceso a indemnizaciones, entre otras una audiencia justa, el acceso a asesoría letrada y la obtención de reparaciones, como la restitución de la vivienda o la tierra, una indemnización adecuada o una vivienda o tierra alternativa si así lo desean<sup>73</sup>.

46. Aun en los casos en que las preocupaciones sobre la seguridad pública son legítimas e imperiosas, las decisiones sobre el uso de la tierra y las reglamentaciones sobre la vivienda deben estar sujetas a las normas de derechos humanos, en particular los estrictos requisitos procesales relativos a los desalojos, el derecho a la interposición de recursos y la obtención de reparaciones y la posibilidad de revisión judicial, y los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades afectadas. El resultado de los desalojos no debería ser que las personas se queden sin vivienda. En los casos en que las personas afectadas no estén en condiciones de mantenerse, el Estado debe tomar medidas para que se les proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Malcolm Langford, “The right to return and resettlement after the tsunami disaster”, *Disaster Brief*, vol. 2 2) (julio a septiembre de 2005). La expresión “desalojos por presiones” se utiliza en algunos países para describir las acciones u omisiones de un arrendador que determinan que un sitio no sea habitable o apto para el uso previsto en el contrato de alquiler.

<sup>73</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 7; la resolución 60/147 de la Asamblea General, titulada Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; y los principios de Pinheiro.

<sup>74</sup> Observación general núm. 7, párr. 16; Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, C.2.4, C.2.5.

47. Las medidas restrictivas también deben ajustarse al principio de proporcionalidad<sup>75</sup>, en virtud del cual deben equilibrarse los derechos de las personas afectadas con el interés del Estado en mitigar los daños y garantizar la seguridad pública<sup>76</sup>. Por ejemplo, en el caso de la prevención de tsunamis, debe demostrarse que una reglamentación que impida a los residentes retornar a las zonas costeras es el medio menos restrictivo de lograr los objetivos de seguridad pública. El Estado debería probar que otras medidas de seguridad, como los sistemas de alerta o los diques, no están disponibles o no son eficaces<sup>77</sup>.

48. Por último, la experiencia respecto de las restricciones al uso de la tierra lleva ineludiblemente al examen de una serie de factores, incluido el hecho de que el reasentamiento de personas entraña grandes costos de infraestructura y servicios y podría alterar gravemente los medios de subsistencia de las personas y la vida de la comunidad<sup>78</sup>. Las pautas de asentamiento y vivienda no son aleatorias, sino que reflejan una trama económica y social específica que tal vez no pueda duplicarse en otro lugar. Así pues, las normas de derechos humanos y la evaluación de los costos sociales y económicos de los desplazamientos exigen un enfoque más limitado de la aplicación de las restricciones al uso de la tierra y la vivienda.

## VI. Recuperación y soluciones duraderas: abordar todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada

49. Más allá de los aspectos más evidentes de la protección que se han examinado, es importante abordar la reconstrucción desde una perspectiva más amplia de la vivienda adecuada, entre otras cosas considerar la vivienda como un activo social, y con el objeto de realizar ese derecho gradualmente. Desde esta perspectiva, garantizar la recuperación y las soluciones duraderas significa reconstruir las comunidades y los barrios, y asegurar un nivel de vida adecuado, en que la construcción de unidades de vivienda sea solo una parte, a veces ni siquiera la más importante o urgente<sup>79</sup>. Los desastres no ocurren en el vacío; es importante evaluar y abordar el contexto más amplio de la vivienda en el que suceden los desastres.

<sup>75</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 27 relativa a la libertad de circulación.

<sup>76</sup> "Protection of internally displaced persons in natural disasters: a working visit to Asia by the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons", Walter Kälin, 2005, pág. 22.

<sup>77</sup> Langford, "The right to return and resettlement" (véase la nota de pie de página 72).

<sup>78</sup> Banco Mundial, *Hazards of nature, risks to development: an IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters* (Washington, D.C., 2006); Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria, *Responding to earthquakes, 2008: learning from earthquake relief and recovery*.

<sup>79</sup> Comité Permanente entre Organismos, *Framework on Durable Solutions* (véase la nota de pie de página 47). Pueden extraerse lecciones de las buenas prácticas de desarrollo en materia de reasentamientos, por ejemplo Michael Cernea y Christopher McDowell, eds., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).

## A. Insistencia indebida en la vivienda y la propiedad

50. Las situaciones posteriores a los desastres suelen caracterizarse no solo por la destrucción masiva de viviendas, sino también por el desplazamiento de muchas personas, perturbaciones de las redes y relaciones sociales, daños en los servicios básicos o falta de acceso a estos, y pérdida de los medios de vida, empleos, activos o tierras, todos los cuales son factores decisivos que afectan el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. No obstante, la reconstrucción y los esfuerzos por alcanzar soluciones duraderas se han centrado en los aspectos más tangibles de la vivienda (las estructuras físicas). Las organizaciones internacionales y los gobiernos suelen suponer que la reconstrucción de la vivienda es la prioridad principal de las personas afectadas, y no los medios de vida o la infraestructura del barrio<sup>80</sup>. Cuando se evalúa la vivienda, se la considera un sector técnico o económico y no un derecho humano, centrándose en las normas de construcción y los materiales y en la calidad del alojamiento de emergencia y provisional. En algunos casos la concentración en la restitución de la propiedad también ha ido en detrimento de la reconstrucción y la mejora de las condiciones sociales, políticas o económicas más amplias necesarias para respaldar un regreso sostenible, es decir el empleo, los servicios y la infraestructura básicas, y la seguridad. Un comentarista afirmó que la “casa”, y no el bienestar real de las personas desplazadas de sus hogares, se había convertido en el indicador del éxito<sup>81</sup>.

51. La conocida expresión “reconstruir mejor” parece querer abarcar las condiciones de vida más amplias de las comunidades afectadas, y por cierto es lo que debería hacer. En relación con el tsunami, el Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Recuperación después del Tsunami observó que los recursos financieros, el enfoque internacional y la apertura a la reforma política y normativa que muchas veces caracterizan a los periodos posteriores a una crisis deberían permitirnos “reconstruir mejor” y romper con las pautas de desarrollo desigual de manera sostenible<sup>82</sup>. Se formularon llamamientos semejantes a considerar las inundaciones del Pakistán “una oportunidad para reconstruir mejor las vidas y acelerar la tarea de llevar dignidad a los millones de personas que viven en los márgenes de la sociedad”<sup>83</sup>. No obstante, la puesta en práctica de esta noble idea muchas veces se reduce a su significado más técnico, por ejemplo construir viviendas utilizando normas de resistencia a las inundaciones y los sismos<sup>84</sup>.

52. En cambio, algunos proyectos de reconstrucción en todo el mundo han intentado considerar el proceso de reconstrucción “una oportunidad para promover un proceso de desarrollo local”, sin limitarse a restablecer las condiciones anteriores

<sup>80</sup> Véase, por ejemplo, en relación con la construcción de viviendas en Indonesia, Lyons y Schilderman, eds., *Building Back Better*, pág. 157 (véase la nota de pie de página 30).

<sup>81</sup> Megan Ballard, “Post-conflict property restitution: flawed legal and theoretical foundations”, *Berkeley Journal of International Law* 462 (2010) (en relación con Bosnia y Herzegovina).

<sup>82</sup> Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Recuperación después del Tsunami, *Key propositions for building back better* (véase la nota de pie de página 33).

<sup>83</sup> Gobierno del Pakistán, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Mundial, *Pakistan Floods*, pág. 7 (véase la nota de pie de página 25).

<sup>84</sup> *Ibid.*, págs. 22 y 94.

al desastre y con la participación de la comunidad como factor esencial a este respecto<sup>85</sup>.

## **B. Abordar el contexto más amplio en las iniciativas de socorro y recuperación**

53. Como ya se mencionó, el terremoto de Haití puso de manifiesto las condiciones de vivienda en gran medida inadecuadas y la tenencia precaria e insegura de los asentamientos informales. La comunidad internacional, por centrarse en las personas desplazadas en los campamentos y ofrecer condiciones mejores a las que tenían muchos haitianos, convirtió de manera involuntaria a los campamentos en lugares deseables. Mientras no haya una reconstrucción sistemática acompañada del suministro de servicios en los barrios de regreso, las familias pobres tienen pocas razones para dejar los campamentos en los que la vivienda y los servicios son gratuitos. Aunque comprensible desde la perspectiva de una emergencia, un enfoque que se limita a la difícil situación de los desplazados internos y a las soluciones temporales, en medio de un contexto socioeconómico y de tenencia complicado, se convierte en un obstáculo a la recuperación de largo plazo y, en algunos casos, puede llevar a otros problemas de desarrollo<sup>86</sup>. Probablemente estas situaciones sean cada vez más frecuentes, junto con el aumento de la urbanización, muchas veces no planificada (véase A/64/255, párrs. 13 a 21).

54. La situación en Haití también es un ejemplo del problema que enfrenta la justificación básica de la reconstrucción y la restitución de la propiedad: en contextos caracterizados por la pobreza masiva y condiciones de vida y de vivienda particularmente inadecuadas, la pregunta sigue siendo si el objetivo final de la reconstrucción debería ser suministrar viviendas de calidad para las personas que perdieron sus viviendas en el desastre. En cambio, la Relatora Especial cree que las intervenciones deben orientarse a realizar gradualmente el derecho a una vivienda adecuada para todos. En Haití, la reconstrucción y la recuperación guardan menos relación con la construcción de nuevas casas para las personas afectadas directamente por el desastre que con la mejora de las condiciones generales de vida y vivienda en los asentamientos no planificados y sin servicios en que repercutió el terremoto. Así pues, el enfoque debería centrarse en los asentamientos y las comunidades, no en las construcciones individuales, y en el objetivo de crear lugares en los que la población pueda tener un nivel de vida adecuado.

55. La planificación del uso de la tierra después de un desastre puede ser un instrumento poderoso para suministrar tanto una referencia para la reconstrucción como una base jurídica para la adopción de medidas inmediatamente después del desastre. La zonificación posterior a un desastre puede reconocer los asentamientos existentes, allanando el camino para las inversiones en infraestructura y la mejora de

---

<sup>85</sup> Véanse por ejemplo algunos proyectos en el Perú: Lyons y Schilderman, eds., *Building Back Better*, págs. 307 a 344 (véase la nota de pie de página 30).

<sup>86</sup> El caso del Campamento Corail, en las afueras de Puerto Príncipe, es una prueba de este tipo de dificultades. Previsto como campamento temporal para los desplazados que vivían en las zonas de mayor riesgo, ha atraído a personas de todas partes y en pocos meses se transformó en un nuevo asentamiento informal, que a mayo de 2011 tenía por lo menos entre 50.000 y 60.000 residentes.

los asentamientos hasta ahora no planificados y sin servicios con el objeto de facilitar el regreso y la reconstrucción.

56. Desde la perspectiva de los derechos humanos, las inversiones en la mejora de los asentamientos caracterizados por condiciones de vida sumamente inadecuadas como parte de la respuesta a los desastres no solo son legítimas sino también indispensables, siempre que tengan en cuenta las obligaciones de no discriminación y atención a los más vulnerables. Además, por razones de principios y pragmáticas, en algunos contextos sería importante abordar la situación desde una perspectiva de más largo plazo. En el contexto de Haití esto significa centrarse en mejorar las condiciones en los asentamientos que no sufrieron daños en el desastre (siempre que no estén en zonas propensas a los desastres), pero que tienen las mismas características urbanas y de vulnerabilidad que los asentamientos afectados directamente.

### C. Desconexión entre la emergencia y la recuperación de largo plazo

57. Los ejemplos mencionados ilustran también la desconexión que hay entre la fase de emergencia y la recuperación de largo plazo, así como las dificultades con que se enfrenta la comunidad internacional, en muchos contextos, para gestionar la transición de una a la otra<sup>87</sup>.

58. Centrarse en los beneficiarios individuales y en los suministros, como alimentos, alojamiento y kits sanitarios, como meta en sí misma podría constituir un desvío de la responsabilidad fundamental de respetar, proteger y satisfacer los derechos (a la vivienda, el agua y la salud, por ejemplo), y del requisito de pensar a largo plazo. En Haití se informó de que en la respuesta de la comunidad internacional habían predominado las necesidades inmediatas y, en consecuencia, las promesas concretas de apoyo a las necesidades de vivienda permanente habían sido menos importantes<sup>88</sup>. El grupo temático del alojamiento en Haití del Comité Permanente entre Organismos reconoció el riesgo de que las medidas de emergencia institucionalizaran los campamentos y consumieran los escasos recursos disponibles a expensas de soluciones más duraderas o permanentes.

59. Del mismo modo, la construcción masiva de albergues temporales podría no ser necesaria ni adecuada, y en algunos casos tal vez obstaculizara las soluciones duraderas, como en los entornos urbanos de alta densidad en que podría impedirse a las personas construir cada vez más viviendas permanentes debido a la falta de espacio. Sin desearlo, la producción de estos albergues podría desviar recursos de la reconstrucción de viviendas y barrios permanentes, en un contexto de atención y corrientes de asistencia menores con el correr del tiempo<sup>89</sup>. Así pues, lamentablemente es común que algunas personas sigan viviendo en albergues temporales muchos años después de un desastre (véase A/HRC/13/20/Add.4, párr. 31). Los Estados y las organizaciones internacionales no deberían aceptar

<sup>87</sup> John Holmes, "Learning the lessons of Haiti", *Humanitarian Exchange*, núm. 48 (octubre de 2010), pág. 3.

<sup>88</sup> Estrategia de los Estados Unidos de América denominada "Post-earthquake U.S. Government Haiti strategy: towards renewal and economic opportunity" (2011).

<sup>89</sup> En Haití un albergue temporal cuesta en promedio 2.500 dólares de los EE.UU., en tanto se estima que el costo más bajo de una vivienda permanente ronda los 3.500 dólares.

automáticamente el supuesto de que se necesitan albergues temporales, sin examinar la posibilidad de prestar apoyo a otras soluciones.

60. Se han formulado muchos llamamientos a un enfoque integrado para garantizar la continuidad de la asistencia entre el socorro y la recuperación. En el informe anterior (A/HRC/16/42) al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial analizó algunas de las cuestiones de financiación relacionadas con esta cuestión. Desea alentar a los donantes a prestar apoyo a la recuperación y las soluciones duraderas en las etapas más tempranas posibles y a contribuir a la continuidad de la asistencia, entre otras cosas mediante financiación flexible que la haga posible.

## **VII. Conclusión**

### **Un enfoque para la respuesta a los desastres que incorpore deliberada e integralmente el derecho a una vivienda adecuada**

61. **Incorporar deliberada e integralmente el derecho a una vivienda adecuada en la respuesta a los desastres tiene repercusiones amplias. No obstante, en la práctica el derecho a una vivienda adecuada y su aplicación en la respuesta a los desastres se ha limitado a algunos aspectos del derecho, en particular aquellos relacionados con las estructuras físicas y la propiedad privada individual. En algunos casos las iniciativas de reconstrucción y recuperación, por omisión o comisión, han tenido efectos perjudiciales en las víctimas de los desastres y en su disfrute del derecho a una vivienda adecuada.**

62. **A juicio de la Relatora Especial, los esfuerzos amplios para realizar el derecho a una vivienda adecuada en las iniciativas de reconstrucción no son solo una obligación, sino también una oportunidad. Si bien la respuesta a un desastre no reemplazará las iniciativas de desarrollo, ni debería hacerlo, brinda la oportunidad de reparar las desigualdades que exacerbaron o revelaron los efectos del desastre natural, y de contribuir a los esfuerzos por realizar gradualmente el derecho a una vivienda adecuada para todos, en particular mejorando la seguridad de la tenencia.**

63. **Las recomendaciones que figuran a continuación describen los elementos principales de un enfoque para la respuesta a los desastres basado plenamente en el derecho a una vivienda adecuada. El propósito de estas recomendaciones es complementar la orientación existente en cuanto a la protección y la realización de este derecho. A menos que se indique lo contrario, se dirigen tanto a los gobiernos como a los donantes y las organizaciones internacionales. Por último, se formulan algunas recomendaciones relativas al seguimiento, teniendo en cuenta que este marco solo contiene principios generales que deben seguir perfeccionándose y poniéndose en práctica.**



## VIII. Recomendaciones

64. La Relatora Especial formula las recomendaciones siguientes:

### A. Marco general: respuesta a los desastres basada en el derecho a una vivienda adecuada

#### Principios generales

##### 1. Derecho a una vivienda adecuada

En todas las fases de la respuesta a los desastres se debería respetar y proteger el derecho a una vivienda adecuada. Este derecho debería entenderse como el derecho a vivir en condiciones de seguridad, y consideradas adecuadas en materia de seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural.

##### 2. Seguridad de la tenencia

Debería reconocerse por igual a las múltiples formas de tenencia y garantizarse la seguridad de la tenencia para todos después de un desastre.

##### 3. Participación

- Todos los grupos y personas afectados deberían tener acceso a la información y poder participar de manera significativa en la planificación y ejecución de las distintas etapas de la respuesta a los desastres.
- En particular, todos los grupos y personas afectados deberían tener la oportunidad de participar en la identificación y determinación de los derechos de tenencia; la elección de programas de alojamientos provisionales y viviendas permanentes, y su planificación y puesta en práctica, y de soluciones duraderas (regreso, integración local, reasentamiento); y las decisiones sobre la planificación y las restricciones del uso de la tierra.
- Debe garantizarse la participación de las mujeres.

##### 4. No discriminación y vulnerabilidad

- En la evaluación de las necesidades después de un desastre (tanto de emergencia como de recuperación) deberían determinarse las desigualdades y vulnerabilidades que había antes del desastre, basadas en la raza, la condición socioeconómica, la tenencia, el género o todo otro motivo pertinente.
- En los planes de recuperación deberían incluirse programas concebidos para abordar específicamente las desigualdades detectadas.
- Deberían adoptarse medidas especiales para corregir la discriminación y garantizar la realización del derecho a una vivienda adecuada de los grupos más desfavorecidos, en particular con medidas destinadas a fortalecer la seguridad de la tenencia de los que tienen una situación insegura y/o por medio de la asignación de prioridad a la reconstrucción

de viviendas y la provisión de alojamiento alternativo, como viviendas sociales o públicas, para los más vulnerables.

### Principios operacionales

#### 1. Igualdad de derechos en materia de alojamiento y vivienda

- Todas las personas afectadas, independientemente de su condición en cuanto a la tenencia antes del desastre, deberían tener el mismo derecho al alojamiento en las fases de emergencia y transición.
- El alojamiento y la vivienda deben cumplir los requisitos exigidos por las normas internacionales de derechos humanos<sup>90</sup>.

#### 2. No hacer daño

No debería causarse daño a otros, ni estos deberían causarlo, en lo que se refiere al respeto y la protección del derecho a una vivienda adecuada, incluida la seguridad de la tenencia:

- Deberían protegerse los registros de la tierra, la vivienda y la identidad existentes.
- Deberían protegerse las viviendas, la tierra y la propiedad de nuevos daños o destrucción.
- Los Estados deben prohibir y sancionar por igual los desalojos forzados por el Gobierno o agentes privados.
- Las reglamentaciones de salud y seguridad y las medidas de reducción del riesgo de desastres, que podrían disponer restricciones al uso de la tierra o a las viviendas, deben estar sujetas a las normas de derechos humanos; deben evaluarse sus repercusiones en los derechos humanos de las personas y las comunidades; y los derechos a la información y la participación deben mantenerse en todas las circunstancias.
- Deben realizarse esfuerzos por garantizar que la asistencia humanitaria y para la vivienda, así como las leyes, los mecanismos y las instituciones relacionados con la restitución que surjan después de un desastre no discriminen por razones de condición en cuanto a la tenencia, intencionalmente o por defecto.

#### 3. Tenencia de “propietarios informales”

Deberían respetarse los derechos de tenencia de los “propietarios informales”, es decir los que no poseen una propiedad individual registrada formalmente:

- Deberían evaluarse y registrarse todos los derechos de tenencia anteriores al desastre, incluso en las evaluaciones de los daños del desastre y de las necesidades.
- En los contextos en que no se registran formalmente la propiedad y la titularidad, los mecanismos acelerados para determinar los derechos de tenencia, en particular los procesos encabezados por la comunidad

---

<sup>90</sup> Véase el principio general núm. 1.

(enumeración comunitaria), deberían considerarse un elemento esencial y un requisito previo de la ejecución de programas de restitución, reconstrucción y recuperación.

- La restitución de la vivienda y la propiedad debe entenderse como el reconocimiento y la restitución de los derechos de tenencia a la vivienda o la tierra.
- Para las personas cuya tenencia es insegura, las medidas deberían destinarse a fortalecer la seguridad de esa tenencia, por ejemplo otorgándoles derechos a la vivienda o la tierra en sus lugares de origen, de forma inmediata o gradual. Cuando las personas afectadas no desean la restitución o el regreso o estos no son posibles porque la tierra desapareció o por razones imperiosas de seguridad que impiden el regreso, debe otorgárseles otra vivienda o tierras en una nueva ubicación.
- Deben adoptarse medidas para respaldar la restitución de una vivienda adecuada o tierras o el acceso a otras alternativas a todos los propietarios informales, centrándose especialmente en los más vulnerables.

#### 4. Contexto de los programas de socorro y recuperación

Los programas de socorro y recuperación deberían abordarse en el contexto general de la vivienda (en una zona, ciudad o país):

- En la evaluación de las necesidades después de un desastre deberían identificarse los principales obstáculos que habían antes del desastre para la realización del derecho a una vivienda adecuada, así como las repercusiones de la situación anterior al desastre en las soluciones duraderas y el proceso de recuperación.
- Debería abordarse la situación de la vivienda en sentido más amplio, incluidos los asentamientos no planificados y sin servicios, por medio de programas concretos, junto con programas de respuesta al desastre y centrándose en las poblaciones más vulnerables.

#### 5. Reconstrucción de las comunidades

Se deberían reconstruir o restablecer las comunidades y los asentamientos, no solo las viviendas:

- La reconstrucción debería aplicarse no solo a las estructuras físicas sino que también debería incluir o priorizar, según proceda y de conformidad con las necesidades y solicitudes de las personas afectadas, la reconstrucción o el establecimiento de infraestructura y servicios básicos y la mejora de los asentamientos.
- Se deberían preservar y respaldar deliberadamente las estructuras y redes comunitarias, en la medida en que respeten las normas internacionales de derechos humanos, entre otras cosas, en materia de igualdad de género.

#### 6. Cumplimiento de las normas internacionales

Si el regreso no es posible porque la tierra desapareció o hay razones objetivas de seguridad que lo impiden, o si las personas o grupos afectados no desean regresar, las condiciones de reasentamiento e integración local deben

cumplir las normas internacionales de derechos humanos y las directrices relativas a una vivienda adecuada, los desalojos y el desplazamiento.

#### **7. Legislación sobre la reducción del riesgo de desastres**

Los Estados deben promulgar legislación sobre la reducción del riesgo de desastres que respete el derecho a una vivienda adecuada. Debe prestarse atención especial a las personas que podrían ser objeto de discriminación y exclusión, entre otras cosas por su situación en cuanto a la tenencia, y se deben adoptar medidas para protegerlas.

### **B. Recomendaciones relativas al seguimiento**

1. Los organismos y mecanismos de las Naciones Unidas, el Comité Permanente entre Organismos o las organizaciones que son miembros de algunos de estos o cooperan con estos, deberían considerar la posibilidad de realizar otros estudios sobre la integración práctica del derecho a una vivienda adecuada en la respuesta a los desastres, utilizando como punto de partida el marco propuesto por la Relatora Especial.

2. Se debería seguir trabajando en:

- Los mecanismos de apoyo a la determinación acelerada de los derechos de tenencia, incluida la elaboración de mapas y la enumeración comunitarios, extrayendo lecciones de las prácticas existentes para asesorar sobre sus características esenciales y su aplicación en situaciones después de los desastres.
- Las medidas jurídicas y prácticas necesarias en situaciones posteriores a los desastres para prestar apoyo a todas las personas que no son dueñas individuales de propiedades registradas formalmente.
- Los instrumentos y herramientas de planificación territorial y uso de la tierra y su potencial para suministrar una base técnica y jurídica para los programas de regreso y reconstrucción.
- El acceso al uso y el control de la tierra en situaciones de desastres naturales, incluidas las condiciones para la confiscación y adquisición de tierras destinadas al alojamiento o asentamiento.

3. Al examinar los informes de los Estados y las visitas a los países, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas deberían evaluar el disfrute de los derechos humanos específicos en las situaciones de desastres naturales y formular recomendaciones al respecto, así como el grado en que las iniciativas de prevención, socorro y recuperación de desastres contribuyen a su disfrute.