



Nuestro mundo. Tu acción.

XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Ginebra, 28 de noviembre – 1 de diciembre de 2011 – **Por la humanidad**



SP

31IC/11/5.5.3
Original: inglés
Para información

XXXI CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra (Suiza)
28 de noviembre - 1 de diciembre de 2011

**Franquear las barreras normativas para el suministro de
alojamiento provisional y de emergencia, de manera rápida y
equitativa, tras las catástrofes naturales**

Informe de referencia

**Documento preparado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja
y de la Media Luna Roja, en consulta con el Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, octubre de 2011

Resumen

En los últimos años, muchos desastres naturales han provocado desplazamientos masivos de población y han dejado a miles -y en algunas ocasiones incluso a millones- de personas en el desamparo. Para esos supervivientes, conseguir un **alojamiento adecuado** es esencial ya que su salud, sus medios de vida y su seguridad dependen de ello. Generalmente, es también una prioridad para sus gobiernos y para las organizaciones humanitarias y de desarrollo, que reconocen que la recuperación no puede empezar mientras las personas carecen de un alojamiento seguro y digno.

El objetivo principal para todas las partes concernidas es lograr soluciones a largo plazo. Las personas desplazadas quieren que se repare o se reconstruya sus viviendas lo antes posible. Los gobiernos y los agentes que prestan asistencia esperan que las comunidades se recuperen de manera sostenible. Sin embargo, la rehabilitación, la reparación y la reconstrucción son casi siempre procesos lentos y difíciles, y por lo tanto, a menudo resulta indispensable buscar soluciones intermedias, entre ellas, el **alojamiento provisional y de emergencia**.

La Cruz Roja y la Media Luna Roja han ampliado el alcance de su labor en esta esfera, en particular desde que se asumieron compromisos específicos en 2005, cuando la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aceptó desempeñar una función directora en el suministro de refugio de emergencia en casos de desastres naturales, incluida la coordinación mundial del grupo temático sobre alojamiento provisional y de emergencia encargado de esa tarea. A medida que han aumentado las actividades de las Sociedades Nacionales también se ha comprendido mejor que las **barreras normativas** figuran entre los principales obstáculos que afrontan las Sociedades Nacionales y sus asociados del ámbito humanitario para suministrar alojamiento provisional y de emergencia de manera rápida y equitativa.

Las barreras normativas abarcan desde cuestiones relacionadas con la ambigüedad respecto de la propiedad de la **tierra** y otros **bienes**, problemas de parcialidad en la forma en que se presta la asistencia (en particular entre los propietarios que tienen títulos legalmente expedidos y quienes no los tienen, y entre hombres y mujeres), hasta los efectos derivados de las normas de construcción y otras normativas en el trabajo de los proveedores de alojamiento. Algunas de estas cuestiones se vinculan con vacíos, desigualdades y problemas a largo plazo en los regímenes de propiedad. Es poco probable que estas grandes cuestiones sociales se solucionen rápidamente en el período subsiguiente a un desastre de gran magnitud. Sin embargo, debería ser posible concebir soluciones provisionales que basten para atender las necesidades de alojamiento provisional y de emergencia. El hecho de que muchas veces no se pongan en práctica esas soluciones (al menos sin una demora considerable) pone de manifiesto la falta de preparación por parte de gobiernos, el sector humanitario y demás partes interesadas.

Existe abundante **orientación internacional** sobre estas cuestiones, derivada del marco normativo internacional y de una serie de directrices y manuales elaborados recientemente por expertos internacionales. Además, hay muchos ejemplos ilustrativos de buenas prácticas, algunos de los cuales se mencionan en el presente informe. Sin embargo, es necesario adoptar medidas oportunas para evitar esos problemas en el futuro.

Se espera que el presente informe facilite el **diálogo** entre los Estados y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre los problemas existentes y las eventuales soluciones. Se propone, asimismo, tres medidas concretas para la colaboración con miras al logro de progresos:

- se alienta a las Sociedades Nacionales a cooperar con los gobiernos de sus respectivos países a fin de emprender exámenes oficiosos del marco normativo nacional relacionado con el suministro de alojamiento provisional y de emergencia después de desastres;
- se invita a los gobiernos a examinar la posibilidad de establecer procedimientos que permitan suministrar alojamiento provisional y de emergencia, de manera rápida y equitativa, tras los desastres; y
- se propone la creación de una certificación internacional basada en las mejores prácticas existentes, para un proceso participativo de cartografía de las tierras dirigido a determinar los derechos de ocupación de tierras a los fines de suministrar alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre, cuando no existan sistemas oficiales de otorgamiento de títulos de propiedad, o éstos sean incompletos.

1. Introducción

El propósito del presente informe es facilitar el diálogo entre los participantes en la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (“la Conferencia Internacional”) sobre:

- las barreras normativas comunes a la prestación de asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre natural;
- la forma en que los Estados y los actores humanitarios y de desarrollo han tratado de abordar esas barreras en desastres anteriores; y
- las medidas preparatorias que se podrían adoptar para resolver esos problemas con mayor eficacia en el futuro.

El informe se presenta también como uno de los tres documentos de referencia que sirven de fundamento a la resolución 31IC/11/5.5DR de la Conferencia Internacional sobre “fortalecer las normas aplicables en caso de desastre” que se propone.¹

El informe comienza con algunos antecedentes, señalando los motivos por los que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y sus asociados del ámbito humanitario se muestran tan preocupados por las barreras normativas en esta esfera. Seguidamente, se resumen algunas de las principales categorías de estos problemas experimentados en grandes desastres recientes y se examinan los tipos de soluciones que se ha propuesto para abordarlos en normas e instrumentos operativos internacionales. Asimismo, se presentan ejemplos de soluciones creativas que han logrado resultados satisfactorios en desastres recientes, y el informe concluye con algunas recomendaciones para la labor futura.

Este informe se basa en diversas fuentes de información, entre las cuales figuran las siguientes:

- un examen de la bibliografía sobre experiencias operativas en programas de alojamiento provisional y de emergencia posteriores a desastres;
- un informe de estudios de casos;²

¹ Esos documentos son: “Progreso en la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial”, documento 31IC/11/5.5.1 y “La legislación y la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario”, documento 31IC/11/5.5.2.

² *Displacement Solutions, Regulatory Obstacles to Rapid and Equitable Emergency and Interim Shelter Solutions and Natural Disasters* (2011).

- entrevistas de las principales partes interesadas con especialistas en alojamiento provisional y de emergencia que trabajan en la Federación Internacional o que participan en el grupo temático sobre alojamiento provisional y de emergencia; y
- una reunión de expertos convocada por la Federación Internacional en Ginebra, en junio de 2011.

Tanto los problemas detectados como las prácticas idóneas que se examinan en el presente informe se basan en operaciones a raíz de desastres de gran magnitud realizadas en el último decenio, con especial atención a las numerosas catástrofes ocurridas en los últimos años.³

2. ¿Por qué centrar la atención en las barreras normativas en el suministro de alojamiento provisional y de emergencia?

Según una investigación reciente, apenas en 2010, cuarenta y dos millones de personas se vieron desplazadas de sus hogares a raíz de desastres naturales repentinos, frente a los diecisiete millones del año anterior. A pesar de que los terremotos que afectan a un gran número de personas, -como los ocurridos en Japón en 2011, en Haití en 2010 y en China en 2008-, concitan la atención de los medios de comunicación, la mayoría de las personas que quedaron desamparadas a causa de desastres se vieron afectadas por fenómenos relacionados con el clima, como las vastas inundaciones registradas en Pakistán y China, en 2010, que juntas provocaron el desplazamiento de más de veinte y seis millones de personas (Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, 2011). Habida cuenta de los efectos acelerados que conlleva el cambio climático en los desastres en todo el mundo, hay motivos para creer que el número de personas desplazadas seguirá en aumento (Centro de Estudios sobre el Cambio Climático y la Preparación para Desastres, 2007).

Los desastres provocan innumerables sufrimientos, la pérdida de la vivienda puede ser uno de los peores. Sin alojamiento adecuado, los supervivientes con frecuencia afrontan un aumento considerable de los riesgos para su salud (Noji, 1997), una mayor vulnerabilidad a la violencia y la delincuencia, y retos abrumadores para mantener sus medios de vida, su dignidad y la cohesión de la comunidad (Mooney, 2005). Es indudable que el objetivo último en estos casos debe ser la reinstalación de las personas afectadas en viviendas apropiadas y permanentes. En efecto, la comunidad internacional ha reconocido desde hace tiempo que se deberían reducir al mínimo los períodos de alojamiento provisional y las inversiones en esa actividad a fin de favorecer la inversión temprana en la recuperación de viviendas durables (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, 1982). Sin embargo, la rehabilitación, la reparación y la reconstrucción casi siempre son procesos lentos y difíciles y, por lo tanto, muchas veces es indispensable buscar también soluciones provisionales, entre ellas el alojamiento provisional y de emergencia.

Con objeto de atender a las necesidades crecientes, la Federación Internacional y sus Sociedades Nacionales miembros participan cada vez más en el suministro de soluciones de alojamiento provisional y de emergencia después de desastres en todo el mundo, en particular desde que la Federación asumió, en la Asamblea General de la Federación Internacional de 2005, el doble compromiso de aumentar la escala de sus actividades en materia de alojamiento provisional y de emergencia y aceptar la función directora como coordinador del grupo temático mundial sobre alojamiento provisional y de emergencia en casos de desastres naturales. A medida que ha aumentado la labor en esta esfera, se ha

³ Entre ellas figuran las siguientes: Haití, terremoto de 2010; Chile, terremoto de 2010; Sri Lanka, Indonesia, Tailandia y Maldivas, tsunami en el Océano Índico de 2004; Pakistán, inundaciones de 2010 y terremoto de 2005; Myanmar, ciclón "Nargis" en 2008; Perú, terremoto de 2007 en Pisco; India, terremoto de 2001 en Gujarat; Indonesia, terremoto de 2006 en Yogyakarta; Estados Unidos de América, huracán "Katrina" en 2005; Turquía, terremotos de 1999 en la región del Marmara; Japón, terremoto de 1995 en Kobe.

comprendido mejor (gracias a la experiencia de nuestras propias operaciones y a la interacción con asociados humanitarios) que las barreras normativas constituyen uno de los principales obstáculos al suministro de soluciones de alojamiento provisional y de emergencia rápidas y equitativas.

¿Cuáles son esas barreras? Como se describe en el apartado 3, a continuación, muchas de ellas se derivan de deficiencias sistémicas preexistentes relacionadas con las normas en materia de vivienda y sobre el régimen de la tenencia de la tierra (tales como los sistemas de otorgamiento de títulos de propiedad y catastrales), que se ven agravadas por los efectos del desastre. Otras se relacionan con la inflexibilidad de los procedimientos y las normas aplicables (como normas de construcción y procedimientos de aprobación adecuados para el contexto inmediatamente posterior al desastre o mecanismos rápidos de resolución de controversias) frente a las enormes necesidades de alojamiento provisional y de emergencia que se plantean inmediatamente después de un desastre. Igualmente problemáticas son las desigualdades que surgen con frecuencia en la prestación de asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia (en particular entre los propietarios que poseen títulos legalmente expedidos y quienes no los poseen y entre hombres y mujeres) que, en algunas ocasiones, se deben a la injusticia arraigada en las leyes vigentes y en otras a circunstancias normativas específicas del contexto posterior al desastre.

Estos problemas no son ciertamente exclusivos del alojamiento provisional y de emergencia. En todo caso, la necesidad de soluciones cuidadosamente elaboradas para este tipo de preocupaciones se intensificará a medida que las modalidades de alojamiento se adapten a un estado más permanente (Kaelin, 2005). Sin embargo, es en las etapas iniciales después de un desastre que las necesidades básicas de alojamiento son más apremiantes y, en estas situaciones, incluso una breve demora puede provocar mayor sufrimiento. Es más, en estas etapas debería ser más fácil acordar soluciones, ya que los arreglos provisionales no deberían requerir modificaciones duraderas en los regímenes de propiedad. El hecho de que los problemas sigan siendo bastante comunes indica, sin embargo, que es necesaria una mejor preparación por parte de los gobiernos, la comunidad humanitaria, la sociedad civil y el sector privado. Podemos y debemos hacerlo mejor y se espera que la Conferencia Internacional dé un impulso en este sentido.

3. Barreras normativas comunes

En primer lugar es importante comprender bien la naturaleza y el alcance de las barreras normativas al suministro de alojamiento provisional y de emergencia con posterioridad a los desastres y cómo afectan concretamente a las soluciones provisionales y de emergencia. En este apartado se presenta un resumen no exhaustivo de los problemas comunes detectados en nuestra investigación y nuestras consultas (véase también: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010; Comité Permanente entre Organismos, 2011). A fin de no señalar a ningún Estado en particular en las observaciones (ya que estos problemas son muy comunes), en este apartado no se mencionan países.

a. Deficiencias en las pruebas documentales de los derechos de propiedad

La determinación de la propiedad de tierras después de un desastre a menudo puede resultar una tarea difícil. En muchos países, los sistemas catastrales y de otorgamiento de títulos de propiedad son bastante incompletos. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos afirma que sólo el 30% de la tierra de todo el mundo está registrada, y que existen vacíos significativos especialmente en los países en desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010). Algunos sistemas nacionales son también ineficaces en evitar que una parcela se inscriba varias veces.

Además, incluso cuando existen registros y títulos de propiedad, con frecuencia se pierden o quedan destruidos a raíz del desastre. Del mismo modo, los mojones u otras formas de demarcación de las tierras pueden borrarse o desplazarse (Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, 2006). En muchos países también son comunes las modalidades “informales” de tenencia de la tierra, en particular en los que los sistemas de registro son demasiado caros o complejos y los residentes pobres tienen dificultades para acceder a ellos. En ocasiones, el derecho consuetudinario y otros principios nacionales del derecho de propiedad reconocen derechos de propiedad de la tierra no registrados cuando las personas han ocupado la tierra durante largos períodos; sin embargo, puede ser necesario un largo proceso de adjudicación para probar que se tiene ese derecho. Además, muchas personas desplazadas a raíz de desastres carecen de documentos básicos de identificación personal, tales como certificado de nacimiento, documento nacional de identidad, o certificado de defunción de los anteriores propietarios. Esta situación puede complicar aún más la tarea de acreditar los derechos de propiedad vigentes en un determinado momento.

En estas circunstancias, puede resultar muy difícil determinar si se puede construir viviendas, incluso provisionales, en un lugar específico y a quién deberían destinarse. Como consecuencia de ello, las soluciones de alojamiento provisional y de emergencia pueden sufrir importantes retrasos. Además, la incertidumbre sobre la propiedad a menudo hace que las personas desplazadas tengan muchas dudas sobre si abandonar los lugares donde se encuentran sus hogares destruidos, incluso provisionalmente, para aprovechar los alojamientos provisionales y de emergencia que les ofrecen en otros sitios, por miedo a perder la posesión.

b. Reclamaciones oportunistas de tierras o “acaparamiento de tierras”

Lamentablemente, esos temores pueden estar bastante justificados. En ocasiones, partes de los sectores privado y comercial aprovechan el caos que impera después de un desastre para tomar el control de la tierra de la que carecen de reclamación justificada. Por ejemplo, en un desastre reciente, varios dirigentes de una comunidad registraron tierras que pertenecían a otras personas (en muchos casos viudas), a sus nombres, a nombre de amigos, familiares o miembros poderosos de la comunidad, o a nombre de familiares de los verdaderos propietarios. Con objeto de evitar que esos actos puedan formalizarse, los organismos que participan en esa esfera han llegado a pedir que se presenten oportunamente cuatro declaraciones juradas de vecinos antes de que se procediera a reconstruir y a conceder los derechos.

c. Inseguridad de arrendatarios y ocupantes ilegales

Los arrendatarios pueden enfrentarse a las mismas dificultades que los propietarios. Por ejemplo, los arrendatarios también pueden carecer de documentos acreditativos de sus contratos de arrendamiento o haberlos perdido como consecuencia de un desastre y, por consiguiente, tener dificultades para probar su derecho a volver a ocupar sus hogares. Sin embargo, la situación de los arrendatarios es en general menos segura que la de los que presentan enérgicas reclamaciones de propiedad de la tierra toda vez que en muchos países sus derechos son bastante débiles (o tienen una escasa observancia).

Por ejemplo, después de un desastre reciente, los arrendatarios a los que se había pedido que pagaran su alquiler con muchos meses de antelación no pudieron recurrir contra los propietarios cuando sus viviendas resultaron destruidas, quedándose sin alojamiento y sin dinero. En otro caso, propietarios de terrenos no quisieron reconstruir viviendas de alquiler después de un desastre con la esperanza de obtener mayores ganancias en otro tipo de construcción, y donde se alquilaban viviendas los precios de los alquileres aumentaron considerablemente en relación con los que se aplicaban antes del desastre.

Naturalmente, este tipo de inseguridad es aún mayor para los ocupantes ilegales (es decir, personas que no tienen derechos legales reconocidos respecto de la vivienda que anteriormente ocupaban). En muchas situaciones posteriores a desastres, empresarios del sector privado han intentado desalojar a esos grupos para destinar los terrenos a fines comerciales, al igual que lo han hecho los gobiernos para desocupar terrenos públicos.

d. Ausencia de mecanismos rápidos y eficaces de resolución de controversias

Estos problemas se ven agravados por los mecanismos oficiales de resolución de controversias en materia de vivienda, tierra y propiedad que, en muchos países (tanto desarrollados como en desarrollo), con frecuencia son lentos, caros y de difícil acceso para los pobres, incluso en tiempos de normalidad. Se pueden ver completamente desbordados por el número de asuntos después de un desastre, sin poder brindar resultados con la suficiente celeridad para respaldar las soluciones de alojamiento provisional. Los mecanismos informales de resolución de controversias (como los usos y las costumbres) con frecuencia son más rápidos y pueden tener mayor legitimidad local, pero también pueden ser propensos a la parcialidad y arbitrariedad (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2009; Rolnik, 2010).

e. Falta de equidad en la asistencia a propietarios con títulos de propiedad y a otras personas

Más allá de los diferentes derechos de propiedad que puedan tener los propietarios documentados y otras categorías de usuarios de tierras y de los mecanismos disponibles para su aplicación, se plantea también un problema de equidad en la asistencia que se presta después de muchos desastres. Con mucha frecuencia, los propietarios de viviendas documentados reciben una asistencia más rápida, de más fácil acceso y más abundante que la que se presta a los demás, a pesar de que a menudo otras categorías de personas tienen mayores necesidades. Además, esta falta de equidad se produce con frecuencia no sólo en la asistencia gubernamental, sino también en la asistencia que prestan las organizaciones humanitarias.

Por ejemplo, en el contexto posterior a un desastre el Gobierno reconoció los derechos de las personas que habían perdido sus hogares y se mostró dispuesto a ofrecer indemnizaciones, pero sólo a quienes pudieran probar la propiedad de la tierra o el bien en cuestión mediante la inscripción en el registro. Muchos propietarios no habían registrado la propiedad formalmente antes del desastre (algunos tenían contratos privados, pero éstos no se consideraban medios de registro oficiales), o habían perdido la documentación pertinente. Algunos de ellos trataron de registrar la propiedad después del desastre; sin embargo, las oficinas de registro no podían hacer frente a esa gran afluencia de personas. En otros grandes desastres, algunas organizaciones humanitarias se negaron a construir alojamientos provisionales para personas que no podían presentar los documentos de propiedad de la tierra por temor a que otros propietarios, y no las personas necesitadas, se apropiaran ulteriormente de sus inversiones.

Muchas de las personas que trabajan en el sector del alojamiento que fueron entrevistadas a los fines del presente documento indicaron que los arrendatarios de todo el mundo afrontan un sesgo estructural para acceder a la asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre. Algunos gobiernos proporcionan asistencia financiera y en especie a los propietarios para la reconstrucción y reparación, pero poca o ninguna a los arrendatarios como individuos o para la reconstrucción de viviendas de alquiler. Por ejemplo, en un país, los arrendatarios de zonas urbanas no figuraron en ninguna lista oficial de beneficiarios y quedaron efectivamente excluidos de la asistencia para casos de desastre. Cuatro años después del desastre, quedaban 20.000 hogares que no habían recibido asistencia directa para reparar o reconstruir las viviendas

dañadas. Después de otro desastre, personas que se encontraban en todo tipo de situación de tenencia, incluidos propietarios, arrendatarios y ocupantes ilegales, tuvieron acceso a alojamientos provisionales. Sin embargo, una vez construidas las viviendas permanentes, los propietarios se mudaron a las nuevas viviendas y a los arrendatarios no les quedó más opción que quedarse en los alojamientos provisionales de forma indefinida. Debido a la falta de oferta de vivienda después del desastre, los costos de alquiler en el mercado privado habían aumentado. No se incluyó a los arrendatarios en el programa estatal de vivienda posterior al desastre.

Además de estos sesgos estructurales, las circunstancias de una determinada operación de suministro de alojamiento provisional y de emergencia también pueden contribuir a la desigualdad, incluso dentro de las categorías. Cuando múltiples organismos (generalmente extranjeros) intervienen en el suministro de alojamiento provisional y de emergencia, suelen trabajar con arreglo a diversas normas de calidad y costos. Como consecuencia de ello, algunos beneficiarios pueden recibir soluciones de alojamiento provisional y de emergencia de mucha mayor calidad que otros.

f. Otras formas corrientes de parcialidad en la asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia

Los arrendatarios y los habitantes de asentamientos precarios no son los únicos que soportan diferencias de trato en el suministro de alojamiento provisional y de emergencia por razón de la naturaleza jurídica de la tenencia. A los no ciudadanos, a las familias encabezadas por menores y a otras categorías “desfavorecidas” de víctimas de desastres se les deniega en ocasiones la asistencia en materia de alojamiento. Además, las personas discapacitadas se enfrentan a veces a dificultades debido a la inadecuación de leyes y políticas dirigidas a brindarles acceso a viviendas nuevas.

Tal vez la forma más generalizada de discriminación sea la existente contra las mujeres. A las mujeres se las excluye a menudo de las listas de beneficiarios en favor de esposos y padres, y sólo en raras ocasiones se presta atención a sus puntos de vista para la planificación del alojamiento provisional y de emergencia. De igual modo, las leyes de herencia y sucesión injustas pueden dar lugar a que las mujeres tengan más dificultad para acceder a la vivienda y a las tierras, a que se adjudiquen arbitrariamente los derechos que corresponden a las viudas, y a que las mujeres no puedan inscribir títulos de propiedad a su nombre. Asimismo, las tierras que se entregan en concepto de ayuda a los hogares afectados por desastres se inscriben en ocasiones sólo a nombre de los hombres. En uno de estos casos, los alojamientos facilitados valían más que las viviendas que tenían las familias damnificadas antes del desastre. Debido al valor de estos alojamientos, las familias recibieron presiones para venderlos, lo que llevó a las mujeres a una situación precaria, ya que carecían de fuerza legal para oponerse a la venta.

g. Inexistencia de procedimientos eficaces para la requisita provisional de tierras

Encontrar tierras adecuadas para brindar alojamiento provisional y de emergencia a gran escala puede ser bastante difícil en el período posterior a un desastre. En concreto, en las zonas urbanas es raro que se disponga de terrenos aptos para su ocupación, ni tan siquiera de manera provisional. Además, muchos gobiernos carecen de planes y procedimientos claros para la requisita provisional de tierras para el alojamiento después de un desastre.

En un desastre reciente, debido a la falta de procedimientos de este tipo, los organismos de ayuda humanitaria tuvieron que elaborar y acordar con la administración local un sistema para establecer contratos mediante acuerdos entre los propietarios, los beneficiarios y los organismos, que eran luego firmados por la alcaldía local. En un determinado momento después del desastre, se acumularon 1.400 contratos pendientes de firma, lo que saturó la

capacidad del gobierno local. El tiempo empleado en elaborar y acordar un sistema entre todas las partes interesadas, y en obtener las firmas necesarias, retrasó la intervención en materia de alojamiento provisional y de emergencia.

En algunos casos, los propios gobiernos poseen una importante cantidad de tierras y propiedades, pero no se ha estudiado cuidadosamente de antemano su uso para el alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre, ni se ha incluido en la planificación para situaciones imprevistas. Además, a falta de una política clara de uso de las tierras con carácter provisional, los propietarios particulares son renuentes a cooperar por temor a que la vivienda "provisional" se convierta en permanente.

Por ejemplo, se dio un caso de una comunidad local a la que preocupaba que los alojamientos provisionales se convirtieran en permanentes, por lo que, aunque no tenía inconveniente en ceder tierras a corto plazo, quería garantías claras de que los alojamientos provisionales y de emergencia se desmantelarían más tarde. En otro caso, las autoridades locales se opusieron al empleo de losas de hormigón para las viviendas provisionales construidas por organizaciones humanitarias, con el argumento de que éstas serían tan permanentes como otras edificaciones. Con frecuencia se ha demostrado que tales preocupaciones estaban justificadas, ya que la transición de la vivienda provisional a la permanente no suele ser fácil y, en algunos casos, incluso las viviendas de emergencia (como tiendas de campaña y láminas de plástico) se han seguido utilizando durante muchos meses e incluso años después de un desastre. En otros casos, debido en parte a la amenaza de desalojo y traslado, se pidió a los proveedores de alojamiento provisional y de emergencia que utilizaran diseños de alojamiento de naturaleza claramente temporal. Los organismos terminaron por diseñar alojamientos provisionales y de emergencia de manera que las instalaciones y las tuercas quedaran a la vista. Esto reforzó la percepción de que eran fáciles de desarmar.

Muchas veces hay una comprensible tendencia a realojar a las personas damnificadas por los desastres lejos de los centros urbanos congestionados, instalándolas en zonas donde, al estar el terreno sometido a un uso menos intensivo, resulta más fácil comprarlo o es políticamente menos problemático requisarlo. No obstante, las personas afectadas pueden resistirse a alejarse de sus comunidades y de sus medios de vida, aunque sea temporalmente. En situaciones anteriores, esto ha hecho que fueran pocos los que se acogían a las propuestas de los gobiernos y los organismos de ayuda humanitaria. Por consiguiente, a veces es indispensable estar dispuesto incluso a invertir en tierras costosas en caso de necesidad.

A este respecto, cabe señalar que la legislación de muchos países prevé que los gobiernos puedan expropiar tierras para uso público en situaciones de normalidad. Además, en muchos casos las leyes prevén la posibilidad, expresa o implícita, de autorizar a los gobiernos, dentro del conjunto de poderes que pueden otorgarse al ejecutivo en caso de graves calamidades, la requisita de terrenos. No obstante, los procedimientos generales de expropiación están concebidos para la adquisición de tierras con carácter permanente, por lo que resultan lentos y pausados. Por otra parte, los poderes de emergencia suelen estar sujetos a limitación temporal y en general su duración es considerablemente menor que el plazo durante el que se precisan viviendas de transición.

h. Problemas en relación con la normativa de ordenación del territorio, las normas de construcción y los reglamentos de protección ambiental

No resulta sorprendente que sólo en contadas ocasiones se haya concebido la reglamentación sobre la utilización de la tierra, la construcción y el medio ambiente pensando en situaciones de desastre. Sin embargo, la falta de normas y procedimientos específicos para el alojamiento provisional y de emergencia puede obstaculizar el suministro

de alojamientos de este tipo, así como generar vacíos en la supervisión y control de las consecuencias posibles de una deficiente planificación o ejecución de los alojamientos provisionales y de emergencia después de un desastre.

La planificación de la utilización de la tierra se ve frecuentemente cuestionada en el período posterior a un desastre, porque los gobiernos aprovechan la situación de “tabla rasa” para remodelar las comunidades. Como siempre, existe un riesgo eventual de que los intereses de los sectores más pobres de la sociedad resulten perjudicados frente a los intereses de los más poderosos. Aunque esta situación en general afecta más directamente a la construcción de viviendas permanentes, el desarrollo de esos planes y las controversias a las que ello puede dar lugar pueden llegar a impedir incluso el suministro de alojamiento provisional, ya que los gobiernos tratan de asegurarse de que el “status quo sobre el terreno” guarde consonancia con sus planes a largo plazo.

Esto se aplica también a medidas concebidas para mitigar desastres futuros. Por ejemplo, en un país, el Gobierno central anunció una zona de exclusión de 100 metros desde la línea de costa como medida de seguridad frente a tsunamis futuros. Cuando se supo que se había permitido reconstruir los hoteles situados dentro de la zona de exclusión, se presentaron denuncias de arbitrariedad y de trato discriminatorio. Después de un período de protestas y discusiones, la zona fue reducida a la distancia anterior al desastre, de 35 a 50 metros. Sin embargo, los organismos de ayuda humanitaria se mostraron reacios a apoyar la construcción de alojamientos provisionales y de emergencia que podrían quedar dentro de la zona de exclusión, por temor a que tuvieran que ser finalmente demolidos.

La aplicación de códigos de construcción concebidos para estructuras permanentes puede dificultar también la construcción de alojamientos provisionales, debido, por ejemplo, a las exigentes especificaciones de los materiales y métodos de construcción. Por ejemplo, en una situación de desastre, la reparación de las viviendas dañadas estuvo bloqueada durante meses debido al retraso en finalizar la redacción de las directrices nacionales en materia de reparaciones. En otros casos, los gobiernos centrales han exigido a los organismos de ayuda humanitaria el empleo de un diseño específico que las comunidades locales se negaban a aceptar por considerarlo inadecuado para las condiciones locales. Por otra parte, allí donde el Gobierno no imponía normas, los alojamientos provisionales levantados por las organizaciones humanitarias se construían a veces con calidad deficiente o eran incluso inseguros y tampoco se adaptaban a las costumbres locales.

La reglamentación ambiental (o la ausencia de ella) ha sido un problema adicional en varios programas de alojamiento provisional y de emergencia. Por ejemplo, en un desastre reciente, la prohibición de cortar madera para uso doméstico limitó gravemente los materiales disponibles para la labor de reconstrucción. En otro, los proveedores ya habían agotado la capacidad de los ríos para suministrar arena para la construcción, y la emergencia humanitaria incrementó exponencialmente la demanda. En un tercer caso, estaba en marcha un programa de retirada del amianto que contaminaba las costas y las comunidades de la región, al tiempo que los organismos de alojamiento provisional y de emergencia se afanaban en importar amianto como material de construcción. En otro desastre, el Equipo de Evaluación y Coordinación en casos de Desastre de las Naciones Unidas llevó a cabo una evaluación ambiental del programa de alojamiento provisional y de emergencia y descubrió que los residuos procedentes de la construcción de estos alojamientos y de los campamentos representaban un desastre ambiental. Además, en varias situaciones posteriores a desastres la obtención de madera ha resultado extremadamente difícil, por lo que es claramente necesario disponer de reglamentos y procedimientos que precisen el tipo de madera que pueden cortar los organismos y los proveedores locales y cómo deben hacerlo.

i. Corrupción

La corrupción es un importante motivo de preocupación en numerosos contextos posteriores a desastres, y el sector del alojamiento provisional y de emergencia es particularmente vulnerable a ella en vista de las importantes cantidades de dinero que se suelen manejar, la exigencia de resultados rápidos, la facilidad de ocultación de las prácticas corruptas (por ejemplo, mediante trabajos de calidad inferior o aumentando excesivamente las valoraciones de daños) y la intervención, en algunos casos, de organismos extranjeros sin experiencia en las prácticas de construcción locales (ODI, 2006; TI, 2010; Banco Mundial, 2010). Por ejemplo, en una situación de desastre reciente, los contratistas de alojamientos provisionales y de emergencia y las familias beneficiarias fueron amenazados por funcionarios superiores de la policía por negarse a pagar sobornos. En otros casos, se pidieron sobornos para agilizar los trámites aduaneros de los materiales. Se ha descubierto que muchos constructores sustituían los materiales y prácticas acordados por otros más baratos (y muchas veces inseguros) como medio de aumentar sus beneficios. En algunas ocasiones se ha dado también el caso de que empresas muy vinculadas al gobierno controlaban la importación de materiales y recibían un porcentaje de todo lo que importaran los proveedores de alojamiento provisional y de emergencia.

j. Problemas específicos de la asistencia internacional en materia de alojamiento provisional y de emergencia

Las personas que han participado en nuestras consultas citaron también varios problemas normativos que afectan específicamente a los proveedores de asistencia internacional. Por ejemplo, señalaron importantes retrasos y dificultades en el despacho de aduanas y en la documentación de exención fiscal en la importación de materiales para alojamientos provisionales y de emergencia. Igualmente, algunos tropezaron con dificultades para suscribir o rescindir los contratos de trabajo del personal local que participaba en la construcción de alojamientos provisionales y de emergencia. También observaron que en muchos casos hay una falta de comunicación en cuanto a las normas y procedimientos nacionales vigentes (por ejemplo, para la evaluación de daños o para la construcción) y en cuanto a la identificación de las autoridades responsables de aspectos específicos de las operaciones de alojamiento provisional y de emergencia. Al mismo tiempo, los actores internacionales con frecuencia son incapaces de establecer una colaboración suficiente con las autoridades locales para su planificación y sus operaciones.

4. Normas e instrumentos internacionales existentes en relación con las barreras normativas al alojamiento provisional y de emergencia

Muchos de los aspectos normativos examinados precedentemente afectan a los derechos humanos de las personas afectadas por desastres, incluidos, entre otros, el derecho a una vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, a la libertad de circulación y a no sufrir discriminación. El conjunto de derechos (a veces dispares) más pertinentes al alojamiento provisional y de emergencia se suele identificar entre los profesionales como los derechos relativos a “la vivienda, la tierra y la propiedad” (Displacement Solutions, 2011; Harper, 2009).

Si bien los derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad están ampliamente recogidos en los tratados pertinentes, la comunidad internacional ha elaborado en los últimos años diversas directrices e instrumentos específicos para explicar cómo deberían aplicarse en entornos humanitarios.⁴ Así, actualmente existe una orientación sustancial a

⁴ Entre ellas se incluyen instrumentos aprobados por los Estados, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de las Naciones Unidas (1998) y el Borrador de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales (2011), que están actualmente en negociación. Hay también diversos documentos interpretativos, como los Principios Pinheiro

disposición de los Estados y de los actores humanitarios sobre las cuestiones que puedan plantearse en relación con las esferas que plantean problemas arriba expuestas.

Una de estas cuestiones es dónde reside la responsabilidad última de asegurar que las personas obtengan rápidamente un alojamiento adecuado cuando sus hogares resultan dañados o destruidos por un desastre. A la luz del derecho a una vivienda adecuada (garantizado por el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos), está claro que corresponde a las autoridades nacionales. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de ... abrigo y vivienda básicos ... *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto” (CESCR, 1990). Por consiguiente, si las barreras normativas impiden sustancialmente proporcionar alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre, es responsabilidad de los Estados eliminar estas barreras.

Una segunda cuestión se refiere al tratamiento desigual de los propietarios documentados con respecto a otros ocupantes. Aunque la legislación sobre derechos humanos no exige que los gobiernos eliminen las distinciones establecidas en sus leyes de la propiedad entre los distintas categorías o tipos de propiedad y de derechos de uso, les atribuye implícitamente la responsabilidad de respetar la seguridad jurídica de la tenencia para cada categoría, lo que significa que los titulares deben gozar de protección frente a desalojos ilegales y que deben establecerse medidas adecuadas de buen gobierno para que puedan hacer valer sus derechos de propiedad o uso (CESCR, 1991). Esto supone que, por ejemplo, debe haber procedimientos para elaborar o reemplazar la documentación oficial relativa a esos derechos, así como mecanismos de resolución de litigios para el caso de impugnación de los mismos (Comité Permanente entre Organismos, 2011; Pinheiro 2009).

Además, con independencia de cualquier derecho previo en relación con sus propiedades, todo el mundo tiene derecho a una vivienda adecuada y a no sufrir discriminación en la prestación de asistencia después de un desastre (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998). Así, si los Estados o los organismos de ayuda humanitaria facilitan muchos más recursos de alojamiento provisional y de emergencia a los propietarios que a los arrendatarios o a los ocupantes ilegales, o a los hombres con preferencia sobre las mujeres, no sólo atentan contra la idea de la equidad conforme al sentido común, sino también contra el derecho internacional.

Si bien en este informe se hace hincapié en el alojamiento provisional y de emergencia, debe tenerse también en cuenta que, con frecuencia, las decisiones que se toman en relación con la vivienda provisional pueden incidir en los derechos y aspiraciones de las personas afectadas (y de la comunidad en general) a largo plazo. Por lo tanto, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada advierte del riesgo de hacer “un daño no deseado a largo plazo con medidas bienintencionadas de acción temprana” y sostiene que “no obstante, es preciso mostrar cautela para que las buenas intenciones se basen en los principios de ‘no perjudicar’ de la actividad humanitaria”, en particular en relación con las cuestiones relativas a la seguridad de tenencia, el lugar, la

sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas (2005) y los comentarios de los organismos del tratado de las Naciones Unidas, así como instrumentos más operativos, como las Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (revisadas en 2011), la Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (revisada en 2011), Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners (2010), de ONU-HABITAT, el Manual de reconstrucción tras desastres naturales del Banco Mundial (2010), y Transitional Settlement and Reconstruction After Natural Disasters (2008), del Shelter Centre.

adecuación cultural y la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura (Rolnik, 2010). Asimismo, es importante mitigar cualquier posible efecto negativo que puedan tener sobre los derechos de terceros las soluciones de alojamiento provisional y de emergencia escogidas para las personas desplazadas (por ejemplo, los que reclamen derechos sobre bienes que se hayan tomado temporalmente para viviendas de emergencia o provisionales) (FAO, 2011).

Además de las normas e instrumentos referentes a los derechos humanos, existen instrumentos y directrices que tratan aspectos específicos relativos a la prestación de asistencia internacional a raíz de desastres, incluido el alojamiento provisional y de emergencia. Estos instrumentos y directrices ya se han descrito en el documento de la Federación Internacional “Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre” (Federación Internacional, 2007) y se resumen en las “Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial”. De acuerdo con las Directrices, se acepta que los Estados deben facilitar la entrada y las operaciones de los actores aprobados que prestan asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia u otra asistencia en casos de desastre, lo que incluye la simplificación y aceleración de los trámites aduaneros y la cooperación para evitar la desviación fraudulenta de la ayuda. Al mismo tiempo, los actores que prestan asistencia deben someterse a unas normas mínimas de calidad, cumplir las leyes nacionales e internacionales y coordinarse activamente con las autoridades locales.

5. Soluciones innovadoras y buenas prácticas

En consecuencia, las normas y orientaciones internacionales establecen unas claras expectativas de que se encuentren soluciones para los tipos de problemas normativos señalados en el presente informe. Afortunadamente, muchos Estados y actores humanitarios están trabajando en esta dirección. En este apartado se brindan algunos ejemplos anecdóticos de innovación y buenas prácticas que podrían aplicarse en otros lugares.

a. Procedimientos para la rápida verificación o concesión de la tenencia (provisional) de tierras

En ocasiones en las que se carecía de sistemas de otorgamiento de títulos de propiedad o no se podía hacer frente a la demanda en el período posterior a un desastre, los gobiernos y las organizaciones humanitarias han cooperado para encontrar formas de garantizar rápidamente al menos el reconocimiento temporal de los derechos de propiedad o de uso, flexibilizando los requisitos de documentación y contando con la participación directa de la comunidad. Algunas de las soluciones han consistido en declaraciones de propiedad firmadas y verificadas por los vecinos o por los dirigentes de la comunidad, la señalización de las propiedades o de los linderos por los supervivientes, previa consulta con los vecinos, planos informales de parcelas de tierras, y la ubicación de características del terreno como árboles, cementerios, lugares de culto y espacios públicos con el acuerdo de la comunidad a través de sus propios mecanismos, o de declaraciones firmadas de herederos verificadas por los miembros de las familias (Payne, 2011).

El terremoto de Pisco, en Perú, en 2007, es un ejemplo de éxito en la utilización de estos enfoques. Tanto la Cruz Roja Americana como la Cruz Roja Alemana elaboraron procedimientos para seleccionar a los beneficiarios de los esfuerzos de reconstrucción. Los procedimientos se basaban en criterios de vulnerabilidad (es decir, personas de edad, discapacitados, niños y otros), así como en criterios relativos a la tenencia de las tierras y las propiedades construidas en ellas. La Cruz Roja Americana realizó un censo de la zona, reunió información sobre las familias beneficiarias y pidió pruebas de posesión de cualquier

tipo, con gran flexibilidad en cuanto a los documentos aceptados, desde certificados de propiedad hasta actas de contratos de compraventa o declaraciones de padres manifestando su intención de dejar los terrenos a sus hijos, entre otros. También aceptaban contratos o donaciones específicos para la transmisión de propiedades entre miembros de la misma familia. La Cruz Roja Alemana recurrió fundamentalmente a la Cruz Roja Peruana y a las autoridades locales para la selección de los beneficiarios. La Cruz Roja Peruana seleccionó a los beneficiarios de común acuerdo con los municipios o los comités de emergencia. La Cruz Roja Alemana se limitaba a pedir garantías a los municipios a este respecto, pero sin valorar la validez de los documentos (Displacement Solutions, 2011).

Del mismo modo, después del terremoto de Haití de 2010, los proveedores de alojamiento provisional y de emergencia se encontraron con el problema de cómo elaborar un documento jurídico que pudiera respaldar la construcción de alojamientos provisionales y de emergencia en lugares en los que habían vivido anteriormente personas que carecían de documentos jurídicos de propiedad. En respuesta a esta situación, el grupo temático sobre alojamiento provisional y de emergencia dirigido por la Federación Internacional elaboró un documento que requería tres firmas: la de la administración local, la de la persona o familia beneficiaria y la del propietario legal del terreno en cuestión. El documento era, de hecho, un contrato de arrendamiento válido durante los tres años de duración prevista de los alojamientos provisionales. Este procedimiento se convirtió en la solución generalmente aplicada para documentar la tenencia de tierras en las zonas afectadas.

Tras el tsunami de Sri Lanka de 2004, se elaboró un procedimiento para reunir información sobre la tenencia del terreno mediante una combinación de documentación secundaria y concesión por parte de la comunidad. Para probar que los terrenos o las casas estaban ocupados antes del desastre, se aceptaban facturas de la electricidad y del agua, correo dirigido a una dirección concreta o fotos de las personas en sus tierras. A continuación, los comités de las comunidades verificaban la información. Aunque esto no probaba de manera definitiva sus derechos sobre la tierra o la propiedad en cuestión, servía para demostrar que habían vivido allí durante determinados períodos de tiempo (generalmente, prolongados) y les permitía acceder a un alojamiento provisional y de emergencia en esa tierra. Además, para resolver estructuras de herencias complejas se elaboró un sistema consistente en que las comunidades preparaban un árbol de relaciones familiares, y las organizaciones no gubernamentales ayudaban en los trámites ante la administración local para racionalizar la documentación de titularidad de la propiedad y reconstruir herencias y compraventas de propiedades con la información facilitada por las comunidades.

En situaciones en las que los mojones que señalaban los linderos habían sido arrastrados o destruidos, se recurrió a las comunidades que vivían en la zona para fijar rápidamente de común acuerdo los límites de las propiedades. En el tsunami de 2004 en Aceh, en Indonesia, la documentación resultó destruida en el desastre y muchas personas no pudieron acreditar sus derechos de propiedad. La señalización de las tierras resultó igualmente destruida, lo que dio lugar a controversias sobre los linderos de las propiedades. Las comunidades intervinieron reuniendo a las personas afectadas para resolver estas controversias, con la asistencia técnica de los organismos internacionales. Se realizaron ejercicios de trazado de mapas, así como una “actividad comunal de adjudicación de tierras” en la que todas las partes interesadas tuvieron que acordar las demarcaciones definitivas y firmar un documento que recogía de forma resumida el acuerdo alcanzado. El Gobierno creó un sistema de validación para este proceso, que podía interpretarse como un “reconocimiento provisional de derechos de propiedad” más que un título legal oficial, ya que los propietarios de terrenos tenían que esperar hasta la finalización de los procesos de inscripción formal para que su título de propiedad fuera reconocido plenamente. No obstante, este proceso posibilitó la construcción de alojamientos de transición en espera del proceso definitivo.

Después del tsunami de 2004, la junta de demolición de barrios de tugurios de Tamil Nadu también trabajó con la comunidad de pescadores para reemplazar los barrios de tugurios y las viviendas dañadas, enfrentándose al importante reto de que unas 11.000 personas aseguraban ser propietarios de las 6.000 propiedades que se había programado reemplazar. La junta llevó a cabo un estudio transparente sobre el terreno, utilizando una matriz de condiciones exigidas para asignar puntos por residencia actual en el lugar, residencia inmediatamente después del tsunami y prueba documental de residencia. Una vez elaborada la lista, se puso a disposición de las familias afectadas para su revisión hasta obtener finalmente la aprobación general (Banco Mundial, 2010).

El recurso a estos métodos participativos está cada vez más extendido entre la comunidad de asistencia internacional en materia de alojamiento provisional y de emergencia en las principales operaciones posteriores a desastres, en las que los organismos elaboran en ocasiones sus propios “certificados” o tratan de obtener documentos contractuales firmados por las diversas partes, incluidas, por ejemplo, las autoridades locales. Sin embargo, en muchos casos existe gran incertidumbre respecto a si esos documentos pueden tener realmente validez jurídica y si serán respetados por los funcionarios pertinentes. Además, algunos expertos expresaron su preocupación en nuestra consulta por la tendencia entre algunos organismos internacionales de socorro a recurrir a procedimientos ad hoc antes de determinar qué habría que hacer normalmente conforme a la ley y la práctica nacionales y sin un plan claro para “legalizar” post hoc los documentos ad hoc como se hizo en el caso de Aceh mencionado anteriormente. Da la impresión de que un poco de trabajo preparatorio en esta esfera contribuiría a mejorar los resultados de estos métodos.

Otro modelo que merece atención es el que se aplicó en Chile para proporcionar alojamiento provisional y de emergencia a los afectados por el terremoto de febrero de 2011. El Gobierno facilitó subvenciones para la reparación o reconstrucción de las viviendas, pero muchas familias no pudieron solicitarlas porque no podían acreditar la titularidad de las viviendas. Para resolver la situación, en agosto de 2010 el Gobierno aprobó una nueva ley que modificaba las normas para la regularización de la tenencia de tierras, acortando el proceso, de un promedio de dos años a seis meses, y haciéndose cargo el Estado de todos los costos (Federación Internacional, 2011).

b. Mecanismos especiales de resolución de controversias

Algunas autoridades también han encontrado soluciones creativas para los posibles atascos o injusticias en la solución de diferencias en asuntos de tierras después de un desastre. Por ejemplo, en Tailandia surgieron diferencias en asuntos de tierras casi inmediatamente después del tsunami de 2004. Para abordar esta situación, las autoridades tailandesas establecieron una subcomisión especial sobre asuntos de tierras, a la que se encomendó la misión de resolver las diferencias en los asuntos de tierras que se sometieran a su consideración. La práctica totalidad de las diferencias más importantes en asuntos de tierras se resolvieron en última instancia a través de la mediación y la negociación, evitando así procesos judiciales largos, costosos y a menudo injustos, y en la gran mayoría de las controversias las comunidades locales pudieron obtener la seguridad de tenencia, a menudo mediante acuerdos de derechos de arrendamiento comunitarios, y el derecho a permanecer en las tierras que habían sido objeto de controversia.

Del mismo modo, en Sri Lanka, la comisión nacional de derechos humanos estableció una unidad especializada de seguimiento del socorro en casos de desastre tras el tsunami de 2004 (Federación Internacional, 2006). Su función consistía en realizar un seguimiento independiente de las actividades de socorro y reconstrucción en la operación a raíz del tsunami, incluidas “las actividades de los servicios públicos y de la sociedad civil en relación con el socorro, las prestaciones, los derechos sobre las tierras y los medios de vida de las víctimas del tsunami desde la perspectiva de los derechos humanos”. Además de recibir las

quejas y reclamaciones (en un momento dado, hasta 200 diarias), la unidad organizó reuniones consultivas con las comunidades afectadas por el desastre y elaboró un código de conducta de los funcionarios públicos. Intervino ante los funcionarios del Gobierno y las organizaciones de socorro no gubernamentales para mediar en las controversias.

c. Procedimientos para obtener rápidamente el derecho de uso de tierras “nuevas” para alojamientos provisionales y de emergencia

Algunos Estados han establecido reglas y procedimientos específicos para la requisita temporal de tierras para el suministro de alojamiento provisional y de emergencia. Por ejemplo, la reglamentación italiana de protección civil incluye disposiciones específicas para la preparación de zonas de asentamiento provisional. Según estas disposiciones, las autoridades locales pueden señalar zonas de antemano para levantar alojamientos provisionales y de emergencia llegado el caso. Con objeto de ayudar a seleccionar y reconstruir las zonas de asentamiento provisional, el Departamento de Protección Civil Nacional de Italia ha establecido una serie de directrices para la determinación de las zonas de alojamiento provisional y de emergencia y la instalación de construcciones prefabricadas para la protección civil. La Conferencia de las Regiones italiana aprobó estas directrices (Bologna, 2006).

En Haití, los funcionarios pudieron facilitar tierras del Gobierno para el alojamiento provisional y de emergencia en algunas zonas tras el terremoto de 2010. Como señaló un trabajador de los alojamientos provisionales y de emergencia, “Había que construir 300 alojamientos provisionales y de emergencia en Tabarre, pero tenían que construirse en campamentos, en grupos, por lo que se necesitaban parcelas más grandes. No podíamos encontrar suficientes personas con derechos sobre tierras en ninguna zona, y la acreditación de la propiedad representaba un enorme obstáculo, ya que había mucha dispersión. Se plantearon estos problemas al alcalde, y se le pidió permiso para construir en terrenos de la ciudad. El municipio ofreció cuatro opciones distintas de tierras de su propiedad para que se utilizaran durante un plazo máximo de tres años. Había asentamientos humanos espontáneos en las tierras, pero estas pertenecían al Gobierno. Dos de los emplazamientos parecían viables, así que acudimos a una organización no gubernamental, que preparó el terreno (nivelación, drenaje, etcétera) y construimos en esos dos lugares”.

Del mismo modo, los organismos humanitarios y los gobiernos han cooperado en la elaboración de documentos contractuales normalizados para facilitar el alquiler de tierras para el alojamiento provisional y de emergencia. Por ejemplo, en la intervención tras las inundaciones de Pakistán de 2010, el subgrupo temático “Tierras para viviendas y derechos de propiedad” de Pakistán, del grupo temático de protección, está trabajando en la definición de un modelo de contrato de arrendamiento que podría servir para establecer alquileres a plazo fijo para el alojamiento provisional después de un desastre. También está preparando un documento informativo sobre derechos de propiedad dirigido a las personas afectadas por las inundaciones, así como un documento que describe las leyes y los derechos de propiedad de Pakistán dirigido a los organismos de socorro.

d. Reducción de las desigualdades en el suministro de alojamiento provisional y de emergencia

En varios desastres recientes, los gobiernos y las organizaciones humanitarias han tratado de elaborar una programación en relación con el alojamiento provisional y de emergencia dirigida a las personas sin tierras, para asegurar que no caigan en el olvido en el proceso de reconstrucción. Por ejemplo, tras el terremoto de Pakistán de 2005, el Gobierno aprobó (con cierto retraso) una política sobre familias sin tierras en el medio rural, mediante la cual se facilitaron subvenciones en efectivo por un importe de USD 1.200 a las familias rurales sin tierras para ayudarlas a comprar tierras nuevas (Displacement Solutions, 2011).

Otro instrumento para reducir las desigualdades consiste en hacer participar directamente a las comunidades en la selección de los beneficiarios del alojamiento provisional y de emergencia y de otras ayudas. Tras el tsunami de Aceh de 2004, por ejemplo, las listas de hogares que podían recibir ayudas elaboradas por las autoridades nacionales fueron examinadas por los miembros de la comunidad para asegurar la equidad y reducir los conflictos al mínimo. En algunos casos, se establecieron comités comunitarios para realizar evaluaciones de daños y elaborar sus propias listas, que se publicaban después en la localidad (da Silva y Batchelor, 2010).

También se han hecho algunos avances en la lucha contra la discriminación de la mujer en la programación del alojamiento provisional y de emergencia. Por ejemplo, tras el terremoto de gran magnitud de 1993, el gobierno de la provincia de Maharashtra, en la India, designó a una organización no gubernamental local de desarrollo de la mujer, Swayam Shikshan Prayog, para que le ayudara a fomentar la participación efectiva de las comunidades en un programa de reparación de viviendas. La organización reunió a varios centenares de grupos de mujeres y los ayudó a convertirse en actores principales de la difusión de información sobre cómo acceder al derecho a la reconstrucción, técnicas de construcción seguras y cómo participar en la planificación. Esto aumentó considerablemente la imparcialidad en la distribución de prestaciones entre hombres y mujeres y dio a las mujeres un papel sin precedentes hasta entonces en la toma de decisiones (Yonder, 2005).

e. Normas de construcción para alojamientos provisionales y de emergencia

Contar con normas de construcción flexibles para la labor de alojamiento provisional y de emergencia puede ser muy útil para reducir los plazos después de un desastre. Lo ideal sería que esas normas se elaboraran con los profesionales locales de la construcción, constructores y maestros de obras, y grupos de la sociedad civil que deseen participar en la construcción de alojamientos provisionales y de emergencia. Los expertos también recomendaron simplificar la reglamentación sobre estructuras menores para asegurar que los códigos guarden relación con las necesidades de alojamiento provisional y de emergencia; preferiblemente, tendrían que estar en un formato gráfico y más accesible para que los códigos pudieran utilizarse ampliamente en la construcción de estos alojamientos.

Un ejemplo de un proyecto de éxito en este sentido se dio en Malawi. La Cruz Roja de Malawi ha trabajado allí con el Royal Institute of Chartered Surveyors para ayudar a las autoridades a elaborar unas directrices para la reconstrucción de alojamientos más seguros. También hay planes para elaborar códigos nacionales de construcción para el país basados en esas directrices. De igual modo, varias Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, junto con la Federación Internacional, han acordado un conjunto de diseños de alojamientos provisionales que se han utilizado en varios contextos geográficos distintos, con toda la orientación técnica necesaria para la ejecución de esas estructuras, para facilitar la rápida adopción de decisiones en el ámbito local.

También hay ejemplos interesantes de innovaciones para permitir e incluso alentar la reconstrucción gradual, aunque algunas etapas provisionales no cumplan plenamente las normas locales o internacionales. Por ejemplo, tras el terremoto de Yogyakarta de 2006, el Gobierno de Indonesia anunció un proceso integrado para pasar del alojamiento de emergencia a la vivienda permanente sin construir alojamientos provisionales. La magnitud del reto para los proveedores de alojamiento provisional y de emergencia fue enorme, debido al número de viviendas que se necesitaban. Los organismos humanitarios trabajaron con el Gobierno para elaborar un proceso integrado modificado denominado "Roof First" (lo primero, el techo). El proceso exigía construir rápidamente un tejado permanente, pero permitía la construcción gradual de las paredes y los suelos a medida que el tiempo y los recursos lo permitían.

Del mismo modo, tras el terremoto de Pakistán de 2005, se observó que pocas de las tiendas de campaña donadas como alojamiento de emergencia protegían adecuadamente de la crudeza del invierno que se avecinaba. Se consideraron diversas opciones para mejorar el rendimiento de las tiendas de campaña frente a las condiciones invernales, incluida la provisión de aparatos de calefacción y el suministro de materiales aislantes. Sin embargo, debido a razones logísticas y de seguridad, esta solución tuvo que limitarse en alcance y en escala. Por consiguiente, hubo que elaborar una estrategia de alojamiento provisional que comprendía la movilización de las comunidades afectadas para recuperar materiales de construcción de los escombros de sus viviendas destruidas, y la distribución de chapa ondulada de acero galvanizado a los hogares junto con herramientas de construcción. En efecto, esto fue un primer paso en la evolución de una estrategia de recuperación gradual bajo la responsabilidad de los propietarios, según la cual las familias tenían que construir sus propios alojamientos con asesoramiento técnico. La comisión federal de socorro del Gobierno respaldó la estrategia y movilizó tropas, especialmente del Cuerpo de Ingenieros, para distribuir la chapa y capacitar a las personas. Uno de los factores que sirvieron para apoyar la adopción de la estrategia de alojamiento provisional en el plano político fue que las chapas onduladas de acero galvanizado se utilizarían más adelante como material para el techo en la reconstrucción permanente (Qazi, 2010).

f. Procedimientos para reducir el riesgo de corrupción en las actividades de alojamiento provisional y de emergencia

En los últimos años, las organizaciones humanitarias han ido tomando conciencia de la necesidad de adoptar medidas específicas de amplio alcance para reducir el riesgo de corrupción. Esto es especialmente cierto cuando la escala de su trabajo en materia de alojamiento provisional y de emergencia alcanza grandes dimensiones. El tsunami de 2004 brindó importantes enseñanzas a este respecto.

Por ejemplo, un año después de que el tsunami se abatiera sobre Aceh, Save the Children (EEUU) descubrió que los contratistas locales a los que había recurrido para la construcción de alojamientos provisionales y de emergencia no habían puesto cimientos adecuados y habían empleado madera de calidad inferior. Save the Children suspendió las obras, se reunió con las comunidades locales, emitió informes sobre el problema para los medios de comunicación y se puso en contacto con las autoridades. Despidió a los contratistas e incorporó expertos adicionales con objeto de diseñar procedimientos para garantizar la calidad del trabajo. A partir de esta labor, elaboró una política general de construcción y creó un comité interno de defensa de los afectados con poderes para investigar las denuncias de corrupción (TI, 2010).

El año pasado, Transparencia Internacional publicó un completo manual de prevención de la corrupción en las operaciones humanitarias (TI, 2010), que recoge diversas medidas que pueden adoptar las organizaciones humanitarias, desde la evaluación de necesidades hasta la finalización de los proyectos, para protegerse del riesgo de corrupción.

g. Medidas para mejorar la facilitación, la reglamentación y la coordinación de los agentes de socorro internacionales

La facilitación y la reglamentación de la labor de los agentes de socorro internacionales ha recibido tradicionalmente escasa atención. Sin embargo, en los últimos diez años la Federación Internacional ha trabajado con asociados a través de su programa “Normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre” a fin de detectar deficiencias y promover las mejores prácticas. Las *Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, aprobadas en la XXX Conferencia

Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007, han motivado a algunos gobiernos a revisar sus legislaciones y procedimientos con miras a estar mejor preparados para abordar cuestiones tales como la coordinación, la supervisión, el despacho de aduanas y el registro de organizaciones. En el documento de referencia conexo “Progreso en la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”, documento 31IC/11/5.5.1, se ofrece una reseña general de los resultados satisfactorios en la aplicación de las Directrices en todo el mundo.

h. Velar por que las personas sin tierra no queden “atrapadas” en el alojamiento provisional

Como se ha descrito precedentemente en este informe, muchas personas desplazadas continúan viviendo en alojamientos provisionales mucho más tiempo que el previsto porque no tienen acceso a programas de tierras y de vivienda que ofrezcan soluciones duraderas al problema de la vivienda. Sin embargo, hay numerosas opciones de política disponibles para abordar esta cuestión, que pueden incluir la concesión de parcelas gratuitas o subvencionadas o recursos de vivienda por parte del gobierno (o de propietarios particulares filantrópicos o instituciones religiosas), sistemas de crédito, la provisión de viviendas con un período de gracia de larga duración de alquiler gratuito para apoyar la reparación o reconstrucción de viviendas de alquiler, el fortalecimiento de los derechos de tenencia de propietarios sin títulos de propiedad y la flexibilización de las restricciones a la tenencia para obtener una vivienda.

Tres años después del terremoto de Turquía de 1999, las familias que no se habían beneficiado de los programas de reconstrucción del gobierno se quedaron en alojamientos provisionales. Algunas de esas personas crearon cooperativas de vivienda a fin de lograr el acceso colectivo a la tierra a través de adjudicaciones de tierras del Gobierno. Seguidamente solicitaron tierras al Gobierno para construir viviendas durables y muchos de ellos pudieron materializar sus proyectos (Johnson, de próxima publicación). En otros casos, se prestó asistencia a las personas sin tierra mediante proyectos de organizaciones no gubernamentales, que también colaboraron con gobiernos locales y central para obtener tierras destinadas a la reconstrucción en lugares cercanos a zonas urbanas y a los medios de vida (Arslan y Johnson, 2010). Gracias a estos pequeños proyectos las personas sin tierra pudieron dejar los asentamientos de alojamientos provisionales.

En Aceh, dos años después del tsunami de 2004, casi 20.000 personas de las 70.000 que permanecían en alojamientos provisionales habían sido arrendatarios y ocupantes ilegales antes del desastre. Dado que estaba previsto poner fin a todos los asentamientos provisionales en junio de 2007 (dos años y medio después del desastre), los arrendatarios y ocupantes ilegales pidieron soluciones permanentes. Las políticas iniciales, basadas en ofrecer indemnizaciones en efectivo a arrendatarios y ocupantes ilegales, no solucionaron el problema porque las cuantías de dinero eran insuficientes para acceder a soluciones de vivienda durables. Así pues, se elaboró una política revisada en la que se establecía que los arrendatarios y ocupantes ilegales recibirían tierras y viviendas gratuitas. Las zonas de Labuy y Neuhue, cerca de la capital de Banda Aceh, fueron designadas como lugares de reasentamiento para este grupo. Además, en otros lugares entre 1.000 y 2.000 arrendatarios que compraron tierras recibieron la ayuda financiera que necesitaban para construir viviendas (da Silva, 2010).

6. Conclusiones y recomendaciones

Ahora se acepta que el desplazamiento a gran escala a raíz de desastres puede ser tanto una consecuencia como una causa de grandes desigualdades sociales. Las disparidades y

la injusticia en la disponibilidad y la utilización de la tierra suelen estar profundamente arraigadas antes de que se produzcan desastres de gran magnitud, y no hacen más que agravarse después de éstos. En estos casos, para lograr el éxito completo en la recuperación posterior a desastres, que incluya soluciones duraderas al problema de la vivienda para los desplazados, será necesario examinar detenidamente cuestiones jurídicas y sociales fundamentales. Éste es un proceso que requiere mucho tiempo y amplias consultas.

Mientras tanto, sin embargo, está claro que la recuperación inicial y, sobre todo, la salud, los medios de vida y el bienestar inmediatos de las personas desplazadas dependen muchas veces de la provisión rápida y equitativa de soluciones de alojamiento provisional y de emergencia. Éste es un período en el que es preciso disponer de la máxima flexibilidad y de normas internacionales sólidas, y en el que gobiernos y la comunidad humanitaria pueden y deben actuar mejor. Las barreras normativas contribuyen en gran medida a obstaculizar esas soluciones. Si bien es preciso obrar con cautela y evitar medidas que puedan perjudicar los intereses a largo plazo del Estado o los derechos de las personas afectadas, los ejemplos positivos expuestos anteriormente muestran que se pueden encontrar soluciones provisionales adecuadas para atender las necesidades humanitarias urgentes. Además, ya se dispone de abundante orientación internacional para ayudar a los gobiernos, las organizaciones humanitarias y demás partes interesadas a poner en práctica esas soluciones.

Sobre la base de las consultas con especialistas, parece necesario contar con un enfoque más proactivo, centrado en la preparación. Sin una planificación y examen previos, es probable que no baste con la mera publicación de manuales internacionales pertinentes después de un desastre. En su condición de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, las Sociedades Nacionales están en una posición idónea para ayudar a sus gobiernos a iniciar ese examen. Asimismo, como coordinador del grupo temático sobre alojamiento provisional y de emergencia en casos de desastres naturales, la Federación Internacional tiene la oportunidad de vincular a las Sociedades Nacionales con especialistas de todo el sector humanitario.

Concretamente, a continuación se plantean propuestas para avanzar en esta esfera.

- Se alienta a las Sociedades Nacionales y sus gobiernos a que, con el apoyo de la Federación Internacional y demás asociados interesados (tales como las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y organizaciones regionales), cooperen en exámenes informales del marco normativo nacional relacionado con el suministro de alojamiento provisional y de emergencia con posterioridad a los desastres, basándose en las esferas que plantean problemas descritas en el presente informe y en otros documentos de orientación internacionales. Estos exámenes se podrían emplear para detectar ámbitos del marco normativo que presentan deficiencias y también para recopilar información sobre los procedimientos existentes para su utilización por parte de los organismos encargados del alojamiento provisional y de emergencia en futuros desastres.
- Se alienta a los gobiernos a estudiar la posibilidad de elaborar medidas específicas relacionadas con el suministro de alojamiento provisional y de emergencia después de desastres, donde aún no existan, tales como:
 - procedimientos para requisar tierras a título momentáneo y destinarlas con celeridad al alojamiento provisional y de emergencia;
 - procedimientos para subsanar las deficiencias en los sistemas oficiales de otorgamiento de títulos de propiedad, como la verificación del respeto de los derechos de ocupación de tierras (al menos con carácter provisional) concedidos a las organizaciones humanitarias sobre la base de la cartografía de las tierras

- con participación comunitaria, requisitos de documentación flexibles (y basados quizá en una certificación internacional como se describe más adelante) y acuerdos suscritos entre organizaciones humanitarias, beneficiarios, supuestos propietarios (si son diferentes) y funcionarios locales;
- mecanismos o procedimientos acelerados para zanjar controversias relativas a los derechos sobre la tierra en la situación posterior a un desastre y defender la seguridad de la tenencia, incluida la posibilidad de que intervenga un mediador independiente;
 - normas de construcción simplificadas y específicas para el alojamiento provisional y de emergencia, que faciliten la construcción gradual;
 - medidas jurídicas y de política para asegurar el trato equitativo de las personas desplazadas en la prestación de asistencia en materia de alojamiento provisional y de emergencia y su amplia participación en la adopción de decisiones;
 - medidas de protección para hacer frente al mayor riesgo de corrupción en la labor de construcción posterior al desastre, que tengan la flexibilidad suficiente para no retrasar indebidamente las operaciones; y
 - medidas para velar por la facilitación y la reglamentación adecuadas de la asistencia internacional en casos de desastre (basadas en las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial).
- Se debería crear una certificación internacional, basada en las mejores prácticas existentes, para un proceso participativo de cartografía de las tierras dirigido a determinar los derechos de ocupación de tierras y propiedades a los fines de suministrar alojamiento provisional y de emergencia después de un desastre, cuando no existen sistemas oficiales de otorgamiento de títulos de propiedad, o éstos son incompletos. El objetivo sería proporcionar a los gobiernos cierto grado de confianza para reconocer los resultados de esos mapas realizados por organizaciones autorizadas, sobre cuya base los gobiernos pueden ulteriormente confirmar los mapas conforme a la legislación nacional.
 - Conjuntamente con las Sociedades Nacionales y los asociados en el grupo temático mundial sobre alojamiento provisional y de emergencia, la Federación Internacional desplegará esfuerzos para sensibilizar acerca de problemas normativos específicos relacionados con el suministro de alojamiento provisional y de emergencia, y para ahondar en la investigación sobre deficiencias y mejores prácticas en esta esfera.

Bibliografía

Arslan, Hakan and Johnson, Cassidy, Turkey: Can Small Actors Overcome the Absence of State Will? in Lyon M, Schinderman T, with Boano C. eds. Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale (2010)

Bologna, Roberto Strategic Planning of Emergency Areas for Transitional Settlement, Proceedings from the International Conference on Post-Disaster Reconstruction, "Meeting Stakeholder Interests" Florence, Italy, May 17-19, 2006 (2006).

Brookings Institution-London School of Economic Project on Internal Displacement, A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010 (2011)

Centre on Housing Rights and Evictions, In Search of Equality: A Survey of Law and Practice related to Women's Inheritance Rights in the Middle East and North Africa (MENA) Region (2007)

Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The nature of States Parties' Obligations (1990)

Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (1991)

da Silva, Jo, Lessons from Aceh, Key Considerations in Post-Disaster Reconstruction (2010)

da Silva, Jo, and Batchelor, Victoria, Indonesia: Understanding Agency Policy in a National Context, in Lyon M, Schinderman T, with Boano C. eds. Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale (2010)

Displacement Solutions, Regulatory Obstacles to Rapid and Equitable Emergency and Interim Shelter Solutions and Natural Disasters (2011)

FAO, borrador de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales (2011)

Habitat International Coalition (HIC), Still Waiting - Housing Rights Violations in a Land of Plenty: The Kobe Earthquake and Beyond (1995)

Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, resolución 4, XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2007)

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Organización de las Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)

Harper, Erica, International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations (2009)

Comité Permanente entre Organismos (IASC), Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters (2006)

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Displacement Due to Natural Hazard-Induced Disasters (2011)

International Institute for Sustainable Development (IISD), Addressing Land Ownership after Natural Disasters: An Agency Survey (2006)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Rja y de la Media Luna Roja, *Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness* (2011)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Rja y de la Media Luna Roja, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia* (2007)

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Rja y de la Media Luna Roja, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Sri Lanka* (2006)

Johnson, Cassidy, *Kernels of Change: Civil Society Challenges to State-Led Strategies for Recovery and Risk Reduction in Turkey*, *Environment and Urbanization*, 23 (2) (forthcoming)

Kaelin, Walter, *The Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster* (2005).

Mooney, Erin, *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern*, *Refugee Survey Quarterly* (Fall 2005)

Noji, Eric, ed, *The Public Health Consequences of Disasters* (1997)

ODI, *Mapping the Risk of Corruption in Humanitarian Action* (2006)

Payne, Geoffrey et al, *Innovative Approaches to Secure Tenure for the Urban Poor* (2001)

Principios Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas (2005)

Practical Action and IFRC, *PCR Tool 11: Defining Standards for People-Centred Reconstruction* (2011)

Qazi, Usman, *Pakistan: Implementing People-Centred Reconstruction in Urban and Rural Areas*, in Lyon M, Schinderman T, with Boano C. eds. *Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale* (2010)

Centro de Estudios sobre el Cambio Climático y la Preparación para Desastres, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Rja y de la Media Luna Roja, *Climate Guide* (2007)

Rolnik, Raquel, *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context*, UN Doc. No. A/HRC/16/42 (2010)

Shelter Centre, *Transitional Settlement and Reconstruction After Natural Disasters* (2008)

Transparency International, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (2010)

UN Disaster Response Office, *Shelter After Disaster: Guidelines for Assistance* (1982)

UN Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010)

UN Habitat, *Land and Conflict: A Handbook for Humanitarians* (Draft 2009)

Banco Mundial, *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters* (2010)

Yonder, Ayse, *Women's Participation in Disaster Relief and Recovery* (2005)