

# Derechos seguros al suelo para todos



## La Red Global de Herramientas del Suelo

El principal objetivo de la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN por su sigla en inglés) es contribuir para aliviar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de la reforma agraria, de una mejor gestión del suelo y de la seguridad de la tenencia.

La Red ha desarrollado una alianza global del suelo y entre sus miembros están organizaciones internacionales de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales, instituciones de investigación y de capacitación internacionales, donantes y organismos profesionales. Tiene por objetivo adoptar un enfoque más holístico en asuntos relacionados con el suelo y mejorar la coordinación global en estos temas de varias maneras, incluyendo el establecimiento de una secuencia de derechos al suelo, en vez de un enfoque limitado a títulos de tierra individuales, la mejora y el desarrollo de una gestión del suelo a favor de los pobres, así como herramientas de tenencia de la tierra. Este nuevo enfoque también incluye el desbloqueo de iniciativas existentes, ayudando a fortalecer las actuales redes de asuntos del suelo y auxiliando en el desarrollo de herramientas del suelo que incluyan la cuestión de la desigualdad de género, que son útiles para las comunidades pobres, al mismo tiempo que divulgan conocimiento sobre cómo implantar la seguridad de la tenencia.

Los socios de la RGHS, en su búsqueda por alcanzar los objetivos de alivio de la pobreza, una mejor gestión del suelo y seguridad de tenencia a través de la reforma agraria, han identificado y acordado 18 herramientas clave relacionadas con el suelo, para lidiar con la pobreza y con asuntos relacionados al suelo a nivel nacional en todas las regiones. Los socios de la Red defienden que la actual falta de estas herramientas, así como problemas de gobernanza del suelo, son la causa principal del fracaso de la implantación en escala de políticas del suelo a nivel mundial. La RGHS es una red motivada por demandas, donde se han juntado muchos individuos y grupos para tratar este problema global.

Para más información e inscripción, visite el sitio de internet de la RGHS en la dirección [www.gltm.net](http://www.gltm.net).

## Agradecimientos

Queremos agradecer a *Julian Quan* y *Geoffrey Payne* por llevar a cabo el estudio para preparar este documento y a *Remy Sietchiping* que coordinó la investigación y ofreció informaciones adicionales. Un agradecimiento especial a *Clarissa Augustinus*, *Rachael M'Rabu*, *Erika Lind*, *Ulrik Westman*, *Asa Jonsson*, *Solomon Haile* y *Szilard Friczka* de UN-HABITAT por los comentarios e ideas. También queremos agradecer a *Thierry Naudin* por la edición de la publicación.

Esta publicación tuvo la financiación de la Red Global de Herramientas del Suelo con fondos de los gobiernos de Noruega y Suecia (Sida), a los que expresamos nuestro agradecimiento.

## Exención de responsabilidad

Las denominaciones usadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo que se refiere al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites ni en lo relacionado con su sistema económico o nivel de desarrollo. El análisis, conclusiones y recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, del Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas, ni de sus Estados Miembros.

Derechos de autor © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), 2008  
Todos los derechos reservados

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT),  
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT),  
Casilla Postal 30030,  
Nairobi 00100, Kenya.  
Tel: 254 20 7623 120  
Fax: 254 20 7624 266/7 (Oficina central)  
Correo electrónico: [info@unhabitat.org](mailto:info@unhabitat.org)  
Página en internet: <http://www.unhabitat.org/>  
HS/1036/08S  
ISBN:978-92-1-132015-2  
Fotos de portada ©: O.Saltbones, U.Westman, UN-HABITAT

# Índice

Prefacio .....	1
Introducción .....	2
<b>1. Derechos seguros al suelo para todos – qué significa .....</b>	<b>3</b>
1.1 La importancia del acceso al suelo.....	3
1.2 Derechos al suelo y a la propiedad.....	5
1.3 Varios tipos de tenencia de la tierra.....	6
1.4 Seguridad de la tenencia.....	7
1.5 La secuencia de los tipos de tenencias.....	8
1.6 Beneficios de las diferentes formas de tenencia .....	8
1.7 ¿Cómo se gestionan los derechos al suelo?.....	11
1.8 Derechos seguros al suelo y derechos humanos .....	12
<b>2. ¿Por qué son importantes los derechos seguros al suelo?.....</b>	<b>13</b>
2.1 Derechos al suelo para el desarrollo económico y social.....	13
2.2 Suelo y desarrollo comercial.....	14
2.3 Derechos al suelo y estabilidad social .....	15
2.4 Derechos al suelo y género.....	15
2.5 Derechos al suelo para una urbanización sostenible.....	15
2.6 Derechos al suelo para proyectos rurales .....	16
2.7 Derechos al suelo y el medio ambiente.....	16
2.8 Derechos al suelo después de conflictos y desastres naturales .....	17
2.9 Derechos al suelo y gobernanza .....	17
<b>3. Innovación y buenas prácticas de los derechos seguros al suelo para todos.....</b>	<b>19</b>
3.1 Derechos seguros al suelo para la reducción de la pobreza .....	19
3.2 Programas de titulación de tierra .....	20
3.3 Opciones de tenencias alternativas .....	20
3.4 Mejora de los derechos de ocupación.....	20
3.5 Mercados de arrendamiento .....	22
3.6 Aprovechamiento de los sistemas de tenencia consuetudinaria existentes.....	23
3.7 El papel de las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar los derechos seguros al suelo .....	24
3.8 Alfabetización y empoderamiento para los derechos seguros al suelo ..	25
3.9 Integración de la tenencia y estrategias de desarrollo.....	25
3.10 Reconciliación de las reivindicaciones del suelo y de los recursos naturales de múltiples grupos .....	26
<b>4. Estrategias de derechos seguros al suelo para todos.....</b>	<b>28</b>
4.1 Evaluación de las condiciones de tenencia .....	28
4.2 Consideración de las opciones de tenencia.....	28
4.3 Mejora de la seguridad de la tenencia – un enfoque incremental .....	30
4.4 Mejora de la gestión y administración del suelo.....	31
4.5 Evaluación de las opciones de políticas para la gestión urbana del suelo .....	32
4.6 Derechos seguros al suelo y mejora de la gobernanza del suelo.....	33
4.7 Construcción de capacidades .....	34
4.8 Mejora de la gestión del suelo y de las políticas de tenencia .....	35
4.9 Exploración de otros requisitos de políticas .....	36
4.10 El compromiso de todas las partes interesadas .....	36
4.11 El desarrollo y la implantación de los procesos de la política de suelo ...	36
<b>5. El futuro: conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>38</b>
5.1 Conclusiones .....	38
5.2 Recomendaciones .....	39

## Lista de cuadros e tablas

Cuadro 1. Desalojos forzados en Camboya.....	4
Cuadro 2. Definición de tenencia de tierra y derechos a la propiedad .....	5
Cuadro 3. Derechos secundarios al suelo en el Oeste de África.....	6
Cuadro 4. La secuencia de la tenencia.....	7
Cuadro 5. Titulación de tierras en Perú .....	7
Tabla 1: Sistemas de tenencia y sus características .....	9
Cuadro 6. Derechos seguros al suelo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).....	13
Cuadro 7. Como la falta de derechos seguros al suelo desgasta el desarrollo.....	14
Cuadro 8. Seguridad de la tenencia y el empoderamiento de las mujeres a través del enfoque incremental de bajo coste.....	15
Cuadro 9. El valor de pequeñas parcelas familiares para los pobres del Sur de Asia .....	19
Cuadro 10. Aumentos graduales en la seguridad de la tenencia, crecimiento agrícola y reducción de la pobreza en la China rural.....	20
Cuadro 11. Seguridad y servicios en Colombia.....	20
Cuadro 12. Registro y formalización de derechos consuetudinarios de bajo coste .....	21
Cuadro 13. Proclamaciones de tierra en Filipinas.....	21
Cuadro 14. Licencias de ocupación temporaria en Kenya.....	21
Cuadro 15. Certificados de Confort en Trinidad y Tobago .....	22
Cuadro 16. Arriendo temporal del suelo en Bangkok.....	22
Cuadro 17. Anticrético en Bolivia .....	22
Cuadro 18. Secretarías de suelo consuetudinario en el perímetro urbano de Ghana.....	23
Cuadro 19. Derechos seguros al suelo para pueblos de pastores .....	24
Cuadro 20. El trabajo realizado para que la asignación de suelo público funcione eficazmente en Bangladesh.....	25
Cuadro 21. Organización de base comunitaria (CBOs por su sigla en inglés) y el acceso al suelo en Filipinas .....	25
Cuadro 22. Arriendo de suelo rural por ONGs para un acceso más seguro al suelo en el Sur de Asia .....	25
Cuadro 23. Garantizando que las mujeres se beneficien de los programas de tenencia en Laos.....	26
Cuadro 24. Empoderamiento de la comunidad y de las mujeres para los derechos seguros al suelo y generación de ingresos en India .....	26
Cuadro 25. Planificación del desarrollo urbano estratégico en Tanzania .....	27
Cuadro 26. Posibilitando derechos seguros de la comunidad al suelo en Mozambique.....	27
Cuadro 27. Descentralización y derechos al suelo negociados y su gestión en el Sahel .....	27
Tabla 2: Los beneficios y las limitaciones de las diferentes opciones de políticas de tenencia.....	29
Cuadro 28. Los procedimientos burocráticos inhiben el desarrollo legal del suelo.....	31
Cuadro 29. Gestión descentralizada del suelo en África Subsahariana.....	32
Cuadro 30. Ejemplos del papel de los sistemas de información del suelo en los derechos seguros al suelo .....	32
Cuadro 31. Capacitación de residentes en la elaboración del inventario de tierras en el periodo post-conflicto en Afganistán.....	35
Cuadro 32. Una voz en el proceso de elaboración del presupuesto en Brasil .....	36
Cuadro 33. Grupos Protectores en el Distrito de Kakamega, Kenya .....	37



Valparaiso, Chile. Photo © U. Westman/UN-HABITAT. 2006

## Prefacio

El Objetivo de Desarrollo del Milenio 7 Meta 11 compromete a la comunidad internacional a mejorar las vidas de, por lo menos, 100 millones de habitantes de tugurios hasta el año 2020. Sin embargo, la migración rural urbana, el aumento y la expansión natural de los centros urbanos contribuye a una rápida urbanización que resulta en el aumento constante del número de habitantes de tugurios.

Es bien sabido que los derechos seguros al suelo y a la propiedad para todos son esenciales para reducir la pobreza porque sostienen el desarrollo económico y la inclusión social. Los derechos a la tenencia segura y a la propiedad permiten que las personas en áreas rurales y urbanas puedan invertir en mejores casas y formas de ganarse la vida. También ayudan a promover una buena gestión del medio ambiente, a mejorar la seguridad alimentaria y ayudan directamente en la realización de los derechos humanos, incluyendo la eliminación de la discriminación contra las mujeres, los grupos más vulnerables, como indígenas y otras minorías.

Ahora estamos viendo cambios importantes en las políticas del suelo, que reflejan estos principios en varios países de todo el mundo. Hoy en día, sin embargo, vemos que nunca antes los recursos del suelo enfrentaron tantas presiones y demandas y los países en vías de desarrollo todavía no tienen las herramientas, las estrategias sistemáticas y el apoyo necesarios para ofrecer derechos seguros al suelo para todos.

Las buenas políticas del suelo deberían proteger a las personas de desalojos forzados o en los lugares donde el desplazamiento es determinado por procesos legítimos porque son necesarios para un bien público mayor y se lleva a cabo de acuerdo con las normas nacionales e internacionales, estas políticas deberían garantizar el acceso a una compensación adecuada. Otra dimensión crítica es la garantía de la igualdad de género, porque las mujeres enfrentan una gran discriminación en cuestiones relacionadas con el suelo y la propiedad. Sin embargo, cuando las mujeres tienen derechos seguros e iguales, todos se benefician. Además, los derechos seguros al suelo para todos los ciudadanos contribuyen a la reducción de conflictos y a la mejora de la gestión del medio ambiente y de las condiciones de vida de los hogares.

Esta publicación va a ayudar a los legisladores a entender y aplicar en la práctica como los derechos de las personas al suelo pueden hacerse más seguros, al mismo tiempo que mejora las políticas del suelo como una base para un mejor desarrollo urbano y rural, más justo y más sostenible.



Sra. Anna Kajumulo Tibaijuka  
Directora Ejecutiva  
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos  
(UN-HABITAT)



**Nunca antes los recursos del suelo han enfrentado tantas presiones y demandas y los países en vías de desarrollo todavía no cuentan con las herramientas, las estrategias sistemáticas y el apoyo necesario para ofrecer derechos seguros al suelo para todos.**

### Algunos hechos sobre acceso y derechos al suelo:

- *La urbanización es continua debido al crecimiento endógeno de la población, a la falta de oportunidades económicas y a las presiones en el suelo rural, junto con los efectos de las catástrofes naturales, el cambio climático y los conflictos, que aumentan la migración urbana.*
- *Parar el crecimiento urbano no es una opción. La población rural mundial ha alcanzado su auge; pero se prevé que la población urbana global sea el doble hasta el año 2030. La urbanización va a necesitar cada vez más oferta de tierra, un uso más eficiente del suelo y formas accesibles de tenencia; esto se aplica más específicamente a las grandes ciudades pero también a las ciudades pequeñas y medianas, cada vez más pobladas y también a las que se encuentran en áreas dentro del perímetro urbano.*
- *La agricultura continúa siendo una fuente esencial de sustento, subsistencia y seguridad alimentaria para la población rural; es la base para el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo. En este contexto, la tenencia segura de la tierra para las poblaciones rurales también es extremadamente importante.*
- *La promoción de inversiones extranjeras y locales exige un acceso seguro al suelo, puesto que podría hacer que los inversionistas compitan con los terratenientes existentes. Es necesario tener opciones para fomentar las inversiones y posibilitar que los pobres urbanos y rurales se beneficien del desarrollo.*
- *En muchos países, aún persisten altos niveles de gente sin tierra y sin empleo entre los pobres urbanos y rurales. Las mujeres, las poblaciones indígenas y otros grupos vulnerables y marginados continúan enfrentando discriminación en relación a derechos seguros al suelo.*
- *Es necesario hacer esfuerzos radicales para que el suelo esté disponible y asequible en áreas urbanas, del perímetro urbano y rural para las poblaciones en expansión.*
- *Hay muchos ejemplos de enfoques innovadores. El reto es adoptarlos, adaptarlos y aplicarlos en escala.*

Esta publicación está destinada a los legisladores y a las autoridades públicas. Es para los que trabajan en la gestión y desarrollo del suelo y buscan las mejores maneras de garantizar los derechos y satisfacer la creciente demanda por suelo. Enfatiza la necesidad por políticas que faciliten el acceso al suelo para todas las secciones de sus poblaciones actuales y futuras- especialmente, para las que tienen ingresos bajos o irregulares. Esta publicación actualiza y revisa la publicación de UN-HABITAT de 2004 “Suelo urbano para todos (“Urban Land for All” en inglés). Se centra en asuntos del suelo urbano, rural y del perímetro urbano.

Los derechos seguros al suelo y la forma de ofrecerlos son importantes para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Más que una guía completa y extensa para asuntos más amplios de políticas, gestión y reforma del suelo, este trabajo explica cómo derechos seguros al suelo e instituciones equitativas y eficaces pueden apoyar la buena gobernanza del suelo.

Los mayores retos para ofrecer derechos seguros al suelo están en las áreas urbanas, del perímetro urbano y en las áreas rurales más productivas. Todas estas áreas juntas enfrentan crecientes demandas por suelo para viviendas, desarrollo inmobiliario e inversiones comerciales en agricultura. En las áreas rurales, la inseguridad está aumentando la pobreza y está obligando a las personas a dejar las tierras. Para las áreas urbanas y del perímetro urbano, es necesario adoptar un enfoque dual: que aumentaría la seguridad de la tenencia en asentamientos informales donde sea posible, al mismo tiempo que pondría más suelo a disposición para satisfacer necesidades futuras.

El suelo rural enfrenta múltiples presiones, que incluyen el crecimiento poblacional y la creciente fragmentación, la conversión del uso del suelo, las inversiones comerciales, la degradación ambiental debido a la sequía, erosión del suelo y falta de nutrientes, así como catástrofes naturales y conflictos. Si queremos salvaguardar los ingresos y la producción de alimentos y mitigar la creciente presión en las áreas urbanas, hay que afianzar los derechos al suelo para las poblaciones rurales pobres; además también es necesario establecer acuerdos sólidos para una gestión eficaz del cambio, competición y conflicto del uso del suelo.

Una serie de instrumentos de política pueden ayudar a tratar estos retos, y deben adaptarse para satisfacer las condiciones locales. También es importante que las autoridades gubernamentales, primero identifiquen los sistemas de gestión del suelo y de tenencias que ya existen; y en un próximo paso, se basen en estos sistemas para el beneficio de los grupos pobres y vulnerables. Los pobres son los principales contribuyentes al desarrollo económico; las políticas del suelo a favor de los pobres pueden maximizarlo y hacer que este segmento de la población participe en el reparto de los beneficios.

La primera parte de este documento explica lo que queremos decir con derechos seguros al suelo para todos. Presenta el concepto de seguridad de tenencia y los diferentes tipos de tenencia de tierra que dan acceso al suelo en varios países. La segunda parte discute la importancia de los derechos seguros al suelo para el desarrollo social y económico y para la reducción de la pobreza en las áreas urbanas y rurales. La tercera parte revisa ejemplos de todo el mundo; que muestran cómo la innovación en varios aspectos de la gestión y acceso al suelo puede ofrecer una tenencia segura y derechos a la propiedad y posibilitar que las personas escapen de la pobreza. La cuarta parte explica la importancia del suelo para la gobernanza de una manera mucho más profunda; muestra cómo las políticas, las opciones de tenencia, la administración del suelo y la planificación del desarrollo pueden mejorarse para ofrecer tenencia segura y derechos a la propiedad para todos.

# 1. Derechos seguros al suelo para todos – qué significa

La tenencia de la tierra y los derechos a la propiedad pueden concederse a través de varias formas. Son fundamentales para el abrigo y el sustento; y como tales, son una importante base para la realización de los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Los derechos al suelo seguro son especialmente importantes al ayudar a cambiar completamente tres tipos de fenómenos: la discriminación de género; la exclusión social de grupos vulnerables; y las desigualdades sociales y económicas más amplias vinculadas a derechos injustos e inseguros al suelo.

## 1.1 La importancia del acceso al suelo

El acceso al suelo es una base fundamental para la protección humana, la producción de alimentos y cualquier otra actividad económica, incluyendo negocios y usuarios de recursos naturales de todo tipo. Los derechos seguros al suelo motivan a las personas a invertir en viviendas mejores y en el propio suelo; también posibilitan que las personas tengan acceso a servicios públicos y a fuentes de crédito.

Sin embargo, el suelo está bajo presión en todos los lugares como resultado del crecimiento poblacional y del desarrollo económico. En áreas donde hay gran demanda de suelo para uso residencial, agrícola, industrial o comercial, aumenta su valor comercial, un proceso intensificado por la integración económica global. Conseguir un acceso seguro y sostenible al suelo para todos aquellos que lo necesitan, y especialmente para los pobres, se ha convertido en un asunto crítico.

### Proporción de la población urbana viviendo en tugurios 2005

Área principal, región, país o área	Población urbana (miles) 2005 a	Porcentaje de población urbana viviendo en tugurios 2005 b	Población de tugurios (miles) 2005 c
Mundo en vías de desarrollo	2.219.811	36.5	810.441
África del Norte	82,809	14.5	12,003
África Subsahariana	264,355	62.2	164,531
América Latina y el Caribe	434,432	27.0	117,439
Este de Asia	593,301	36.5	216,436
Sur de Asia	468,668	42.9	201,185
Sudeste asiático	243,724	27.5	67,074
Oeste asiático	130,368	24.0	31,254
Oceanía	2,153	24.1	519

a: División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Urbanización Mundial: La Revisión de 2005.

b: Población que no tiene agua potable o saneamiento, ni suficiente área para vivir (más de tres personas por habitación) ni una vivienda duradera.

c: En los cálculos de tugurios en 2005, la mitad de las letrinas de pozo se considera un saneamiento mejorado.

Mientras que en los cálculos de los tugurios de 1990 y 2001 todas las letrinas de pozo se consideraban como no mejoradas, las cifras de 2005 no son comparables directamente con las de 1990 y 2001.



Reunión de las partes interesadas en tugurios de Kibera, Kenya.  
Foto © U. Westman/UN-HABITAT.  
2005

**El acceso al suelo es una base fundamental para la protección humana, la producción de alimentos y cualquier otra actividad económica.**

Un número sin precedente de personas se mudan para las áreas urbanas. Los países en vías de desarrollo podrían triplicar sus áreas construidas totalmente urbanas hasta el año 2030, pasando de 200.000 a 600.000 kilómetros cuadrados. Este aumento de 400.000 kilómetros cuadrados se igualaría al área urbana combinada del mundo en 2004. Pocos centros urbanos se han planificado para absorber estos números. El resultado es una creciente urbanización de la pobreza. Las ciudades abrigarán centenares de millones de nuevos habitantes de tugurios- a menos que se hagan esfuerzos radicales para ofrecer suelo y servicios legales, asequibles y seguros. UN-HABITAT calcula que casi 90 por ciento de los nuevos asentamientos urbanos en África Subsahariana están convirtiéndose en tugurios.

Un cuarto de los 1.1 mil millones de pobres del mundo son sin tierra (incluyendo 200 millones que viven en las áreas rurales)<sup>1</sup>. En muchos países, el problema de los sin tierra rurales está relacionado a patrones injustos de distribución del suelo: las familias más pobres sólo tienen acceso a pequeñas proporciones de áreas de suelo nacional, a menudo en términos inseguros, mientras que las minorías controlan grandes áreas de suelo agrícola productivo. Además, el alto crecimiento poblacional se une a la subdivisión del suelo por herencia; la nueva fragmentación del suelo que deja a muchos agricultores pobres sólo con acceso a terrenos muy pequeños, de los que no pueden sacar un sustento adecuado ni alimentar a sus familias.

Un mayor acceso al suelo y derechos más seguros al suelo fomentan la inversión en el suelo y el respeto por el medio ambiente, que a su vez mitiga la competencia para, y la presión sobre, el suelo y los recursos naturales, al mismo tiempo que mantiene la productividad. Los derechos al suelo también suponen el deber del uso eficiente y productivo.

### *Desalojo y Reubicación*

Aproximadamente cinco millones de personas en todo el mundo sufren desalojos forzados todos los años. Además del sufrimiento personal, esto reduce las reservas de viviendas justo cuando es necesario que aumenten dramáticamente. Por lo tanto, es tarea del gobierno ofrecer abrigos alternativos. El desalojo también lleva a la creación de nuevos asentamientos no autorizados en otros lugares, apenas mudando el problema de un lugar a otro con un gran coste social, económico y ocasionalmente político. La experiencia de Camboya (Campo 1) muestra cómo los programas de demolición y desalojo de tugurios castigan a las personas, que acaban siendo víctimas de una combinación de fuerzas del

#### **Cuadro 1. Desalojos forzados en Camboya**

“A mi hijo lo arrestaron y le pegaron mientras recogía sus cosas de la casa. Los vi llevándose y pegándole. Después lo ataron y lo metieron en el camión.”

“Antes él se fue a trabajar a otro lugar. ¿Cómo se sentía cuando se fue? Después de la demolición, se fue a otro lugar.”

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_19153](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_19153)

