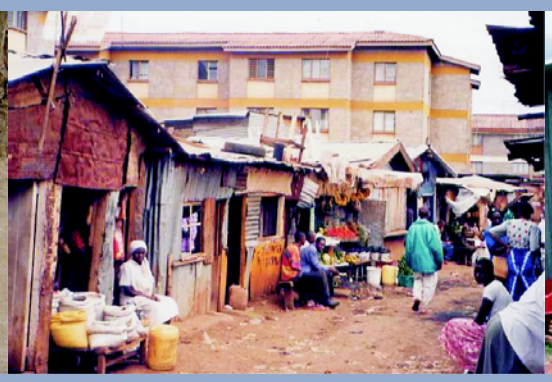
Guía para Legisladores sobre los Derechos de la Mujer al Suelo, Propiedad y Vivienda en todo el Mundo

UN-HABITAT



Guía para Legisladores sobre los Derechos de la Mujer al Suelo, Propiedad y Vivienda en todo el Mundo

Marzo 2007

UN HABITAT

Derechos de autor Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), 2007

Todos los derechos reservados.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat)
Casilla Postal 30030, Nairobi, Kenya
Tel: +254 20 7621 234
Fax: +254 20 7624 266
Página web: www.unhabitat.org

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 grado de desarrollo. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones de esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, del Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ni de sus Estados Miembros.

Agradecimientos:
Esta guía fue escrita por M. Siraj Sait, Funcionario de la Sección de Tenencia de la Tierra y Administración de la Propiedad, Oficina de Vivienda de UN-Habitat y editado por Clarissa Augustinus, Jefe de la Sección de Tenencia de la Tierra y Administración de la Propiedad, Oficina de Vivienda.

La lista más completa de créditos aparece como un apéndice en este informe. La investigación fue posible a través del apoyo de los Gobiernos de Bélgica, Italia, Países Bajos y Noruega.

HS/1006/08S
ISBN: 978-92-1-131986-6

Para más información, entre en contacto con:
Clarissa Augustinus, Jefe de la Sección de Tenencia de la Tierra y Administración de la Propiedad, Oficina de Vivienda,
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat)
Casilla Postal 30030
Nairobi 00100, Kenya
Correo electrónico: clarissa.augustinus@unhabitat.org
Sitio en internet: www.unhabitat.org

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS 6

1. INTRODUCCIÓN 9

2. SOBRE LA GUÍA 10

3. ASUNTOS CONTEXTUALIZADOS SOBRE EL DERECHO DE LA MUJER AL USO DEL SUELO 11

4. DERECHOS PARTICIPATIVOS DE LA MUJER EN LA GOBERNAZA DEL SUELO 13

5. DERECHOS DE LA MUJER AL SUELO Y A LA PROPIEDAD 14

6. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS DE LA MUJER AL SUELO 15

7. ACCESO AL USO DEL SUELO A TRAVÉS DE DERECHOS LEGALES 16

8. IMPACTO DE LAS LEYES CONSUETUDINARIAS 18

9. NEGOCIACIÓN DE LOS DERECHOS ISLÁMICOS A LA PROPIEDAD 19

10. LEYES DE HERENCIA Y SU PRÁCTICA 20

11. DERECHOS A LA PROPIEDAD MARITAL 22

12. TÍTULO CONJUNTO PARA LAS MUJERES 24

13. OPCIONES DE TENENCIA FLEXIBLE PARA LAS MUJERES 26

14. GESTIÓN DE LA PROPIEDAD POR PARTE DE LAS MUJERES 28

15. DERECHOS A LA PROPIEDAD EN LAS UNIONES DE HECHO 29

16. MUJERES COMO BENEFICIARIAS EN LA REDISTRIBUCIÓN DEL SUELO 30

17. VIVIENDAS A FAVOR DE LOS POBRES ASEQUIBLES PARA LAS MUJERES 32

18. REGULACIÓN DEL SUELO Y DESALOJO FORZADOS 34

19. ALIANZAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER 36

20. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 38

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA 39

AGRADECIMIENTOS 41

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Comunidad de bienes: propiedad de posesión conjunta durante el matrimonio que en caso de separación, divorcio o muerte, normalmente se divide en partes iguales entre el marido y la esposa. Puede ser universal o parcial dependiendo del grado en que las propiedades privadas individuales y las ganancias de los cónyuges se incluyen en el acuerdo.

Titulo de propiedad comunitario: título colectivo que surge de la preferencia que se le da a fuertes derechos comunitarios al suelo antes que los derechos a la propiedad individual.

Concesión del Derecho Real de Uso: un instrumento para la regulación el suelo público en Brasil que puede usarse en casos de ocupación de áreas público o privadas, en casos de programas de vivienda y proyectos de interés social.

Cooperativas: un sistema donde se comparte el suelo, y donde hay tenencia común del suelo en vez de tenencia conjunta, donde los miembros tienen derecho a retirar su propiedad unilateralmente.

Tenencia conjunta obligatoria: suposición de fallo legal de que la tierra y/o la vivienda pertenece a los dos cónyuges ya sea a través del título de propiedad conjunto o a través de otros regímenes de propiedad marital.

Tenencia comunitaria consuetudinaria: todo suelo incluyendo el comunitario y el familiar/de linaje pertenece a la comunidad donde los individuos tienen derechos de usuario identificables.

Ley consuetudinaria: las reglas de la propiedad marital a menudo regidas por leyes así como por normas culturales que normalmente son patriarcales. En algunos países, la Constitución ofrece primacía a las leyes consuetudinarias, y su influencia es perversa en algunos países africanos y asiáticos.

Uniones de hecho: cohabitación entre una pareja no casada no siempre reconocida por ley.

Ejido: tenencia de tierra comunitaria y colectiva que surgió a partir de la reforma agraria de México en 1917.

Tenencia familiar: la familia (normalmente con nuevos miembros que se van agregando) es propietaria colectiva del suelo de los miembros de la familia sin derechos individuales a la propiedad.

Transacciones en grupo en el mercado del suelo: grupos de personas y familias que se juntan para participar en el mercado del suelo para facilitar la transacción.

Sucesión sin testamento: herencia donde no hay testamento y la partición de bienes (incluyendo la comunidad de bienes) es por ley con herederos identificados a través de los niveles de herencia.

Titulo de propiedad conjunto: Una forma específica y formal de compartir la tenencia donde los nombres de los dos cónyuges aparecen en el documento de título de la tierra, para que un cónyuge no pueda disponer de la propiedad sin el consentimiento del otro.

Registro conjunto: requiere el registro de la propiedad de los cónyuges en el nombre de los dos, aunque esto puede ser obligatorio u opcional.

Gestión de la propiedad marital: hay tres modelos – conjunta, que requiere que los dos cónyuges actúen juntos; gestión única, donde el marido invariablemente tiene la gestión exclusiva y la úni-

ca autoridad; y la gestión igual donde si alguno de los cónyuges actúa solo, se le niega el poder de administrar toda la propiedad.

Autoridad marital: poder para el marido de actuar en nombre de su esposa, por ejemplo, en transacciones de tierra. Aunque no está escrito en la mayoría de los códigos civiles, todavía sigue siendo una fuerte norma consuetudinaria.

Propiedad marital: propiedad conyugal conjunta en régimen de comunidad de bienes que normalmente excluye la propiedad adquirida independientemente por un cónyuge antes del matrimonio. La identificación de la propiedad marital es significativa para la gestión y la forma cómo se dispone de la propiedad y para la disolución del matrimonio.

Matrimonios Matrilineales: la propiedad en herencia se transmite a través de las mujeres al varón matrilíneo más próximo, normalmente un sobrino de la persona fallecida y no necesariamente los hijos. En algunos sistemas matrilíneos asiáticos, las mujeres pueden heredar.

Tenencia conjunta opcional: permite que la tierra o propiedad sean de los dos, pero no tiene la presunción legal de que ambos miembros de una pareja tengan el derecho a la tierra o propiedad adquiridas durante el matrimonio. Por lo tanto, el cónyuge debe ser capaz de mostrar que la pareja tiene la intención de ser dueño conjunto de la propiedad marital.

Patrilineal: la propiedad en herencia se transmite a través de varones directamente a los hijos.

Separación de bienes: bienes que cada cónyuge tiene en su derecho individual le da a ese cónyuge poder total para administrar y disponer de sus bienes separados. Normalmente, este tipo de bienes es una propiedad adquirida por uno de los cónyuges antes del matrimonio, junto con propiedad adquirida por un cónyuge durante el matrimonio, ya sea como regalo o herencia.

Alquiler compartido y derechos de ocupación: vivienda de alquiler colectivo.

Tenencia compartida: una amplia categoría de derechos al suelo y vivienda compartida por dos ó más personas y que puede ser formal o informal.

Concesión especial para el uso de suelo público para fines de viviendas: ocupantes irregulares de suelo público y que cumplan los requisitos de esta ley brasileña, pueden obtener título de posesión en sus propios nombres.

Tanazul: la práctica consuetudinaria en que la mujer renuncia a su parte de la herencia a favor de un miembro varón de la familia, como un hermano o un hijo, como es la práctica en algunas comunidades musulmanas.

Sucesión testamentaria: herencia regida por testamentos. Algunos estados permiten absoluta libertad testamentaria absoluta pero otros exigen que se considere la parte del cónyuge.

Posesión urbana adversa: cualquier individuo o grupo puede adquirir la posesión de una pequeña propiedad urbana particular si la han ocupado continuamente durante un número mínimo de años, sin ninguna intervención legal del dueño.

Derechos de usufructo: derecho del usuario y de acceso que no confiere propiedad.

Waqf: un dote en la ley islámica, normalmente por motivos religiosos.

Zona especial de interés social: un instrumento para la regulación de la propiedad del suelo en una Ley Municipal en Brasil que permite reglas variables para aplicar al uso y ocupación del suelo urbano.

1. INTRODUCCIÓN

La implantación de los derechos de la mujer al suelo, propiedad y vivienda continúa siendo uno de los retos más difíciles que el mundo actual enfrenta. Una de las dificultades asociadas con la elaboración de leyes y políticas eficaces de los derechos al suelo se originan en los inmensamente complejos modos a través de los cuales se accede al suelo y la gran diferencia entre la posición de leyes formales y la realidad de la vida de las mujeres. Los estados miembros y la comunidad internacional han acordado una serie de compromisos para establecer la seguridad de la tenencia, por ejemplo a través de la Meta 11 del Objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de tugurios, y la Meta 10 sobre el acceso a un mejor sistema de agua y saneamiento. Hay más ímpetu político y un mayor acuerdo en la promoción de la seguridad de tenencia de la mujer a través de derechos iguales al suelo, propiedad y herencia mediante una serie de estándares internacionales de derechos humanos, y más recientemente a través de la elaboración del Objetivo 3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 donde los derechos de la mujer a la tierra, propiedad y herencia se ven como un importante indicador del empoderamiento de las mujeres y del desarrollo humano.

Mediante la Agenda Hábitat de 1996 (párrafo 39, Capítulo III), los estados han afirmado su compromiso con la realización completa y progresiva del derecho a una vivienda adecuada como se establece en los instrumentos internacionales. Muchos estados tienen garantías constitucionales y leyes y políticas específicas que tienen por objetivo promover y salvaguardar los derechos iguales de la mujer al suelo, propiedad y vivienda. UN-Habitat, a través de su mandato global se ha involucrado activamente en el apoyo de estas iniciativas mediante numerosas actividades. Las Campañas Globales de UN-Habitat para la Tenencia Segura y Gobernanza Urbana le han dado prioridad a los derechos de género, colocando la seguridad de la tenencia de la mujer en el centro del debate de la política y de las acciones de defensa, y promoviendo enfoques para asegurar la tenencia que puede beneficiar tanto a mujeres como a hombres de igual manera. Otro ejemplo es la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN, siglas en inglés) que es un nuevo esfuerzo global con el objetivo de apoyar las herramientas del uso del suelo de manera sistemática, innovadora, a favor de los pobres, asequible y sensible a la cuestión de género. Este marco de desarrollo de herramienta que incluye la cuestión de género de la red puede facilitar una mejor implantación de los derechos de la mujer.

De hecho, un número cada vez mayor de partes interesadas que van desde organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales y regionales, y que incluyen movimientos populares se han dedicado a esta tarea. La experiencia de UN-Habitat y la de sus socios, demuestra que aunque los estándares internacionales y las aspiraciones generales en relación a la mejora del acceso de la mujer al suelo continúan siendo constantes, los contextos, experiencias y estrategias adoptadas por los países varían. Estudios más detallados de los enfoques adoptados por los estados miembros no sólo ofrecen una mejor comprensión de los avances, reforma e innovación dentro de los países, sino que también proporcionan ejemplos de las mejores prácticas y lecciones aprendidas que se podrían compartir en la comunidad internacional. Los recientes estudios sistemáticos de UN-Habitat sobre la implantación regional de las políticas de suelo urbano y vivienda, así como resúmenes temáticos globales, demuestran algunas tendencias e innovaciones principales, así como oportunidades clave para compartir conocimiento, estrategias y herramientas, especialmente en relación a la seguridad de tenencia de las mujeres.

2. SOBRE LA GUÍA

Esta guía es un resumen y un análisis comparativo de una serie de estudios sobre políticas de suelo urbano, vivienda y género, encargado por la Sección de Tenencia de la Tierra de la Oficina de Vivienda de UN-Habitat y llevado a cabo por especialistas entre 2004 y 2005 (a partir de ahora denominado "estudio de UN-Habitat"). El estudio comprende las revisiones regionales de algunos países seleccionados de América Latina (Brasil, Colombia, México y Nicaragua), del Sur de África (Namibia, Lesotho, Mozambique, y Zambia) y de los Balcanes (Bosnia - Herzegovina, Croacia, Montenegro, Serbia). El estudio también incluye los resúmenes globales de opciones de tenencia compartida para mujeres y los derechos islámicos al suelo y propiedad en el mundo musulmán. Hay por lo tanto un enfoque en los países en vías de desarrollo en vez de en los estados norteamericanos o europeos. Cada informe es fruto de un exhaustivo análisis de los contextos, leyes, políticas y temas que surgieron de los análisis de cada país, revisiones de la literatura y una amplia gama de entrevistas con las partes interesadas. Sin embargo, los estudios se basaron en los términos de referencia y los materiales de los consultores disponibles en algunos países seleccionados, y por lo tanto no ofrece un tratamiento exhaustivo de todos los temas relevantes sobre la propiedad ni sobre cuestiones de género. Aunque el énfasis sea en el suelo urbano, el estudio de UN-Habitat reconoce que la dicotomía de suelo urbano- rural es falsa y que los derechos de la mujer a la propiedad deben considerarse en su totalidad.

En términos generales, esta guía refleja el énfasis en el estudio de UN-Habitat y cubre un espectro de temas referentes a la seguridad de tenencia de la mujer. Estos temas incluyen los diferentes contextos como participación femenina, derechos de género, sistemas constitucionales y legales, el impacto de los derechos consuetudinarios e islámicos, titulo de propiedad conjunto y otros tipos de tenencia, herencia y propiedad marital, viviendas asequibles, distribución del suelo, regulación del suelo y el papel de la sociedad civil. Otro aspecto importante del estudio es que se enfoca en el género y su relación con cada uno de estos asuntos. El objetivo de esta guía es complementar el conocimiento existente sobre políticas y prácticas del uso del suelo en relación a los derechos de la mujer, reuniendo varios estudios de una manera que se pueda usar y acceder más fácilmente, que puede contrastar y comparar diferentes enfoques. Destaca conceptos, reformas y avances pioneros e innovadores, puesto que impactan los derechos de la mujer al suelo, como medio de mejorar el aprendizaje compartido entre las partes interesadas. A través de una pluralidad de enfoques, los estados intentan implementar la seguridad de tenencia de la mujer enfocándose en estrategias distintivas que son especialmente relevantes y beneficiosas para las mujeres.

La guía está dirigida a los legisladores en el campo de los derechos al suelo, propiedad, vivienda y de las mujeres desde dentro y fuera de las agencias gubernamentales, quien directa o indirectamente contribuye con la elaboración e implantación de las políticas del uso del suelo. Esto incluye funcionarios de UN-Habitat y otros de organizaciones inter-gubernamentales y regionales, profesionales del suelo, la sociedad civil incluyendo mujeres, organizaciones de base comunitaria, grupos de defensa de derechos y desarrollo humano, especialistas y capacitadores en la cuestión de género, analistas y académicos de las políticas. Tiene por objetivo apoyar los esfuerzos de las partes interesadas y especialmente de la representación de la mujer en su propio empoderamiento a través de la seguridad de la tenencia. La guía ofrece una serie de recomendaciones sobre cómo responder a problemas y obstáculos identificados, así como implantar las propuestas innovadoras de manera efectiva en relación a la seguridad de la tenencia de la mujer. La guía no es única sino que debe leerse en conjunto con el estudio original de UN-Habitat para obtener el contexto, análisis, referencias y bibliografía por entero.

3. ASUNTOS CONTEXTUALIZADOS SOBRE EL DERECHO DE LA MUJER AL USO DEL SUELO

El estudio muestra que a pesar de una mayor aceptación de los derechos iguales que las mujeres tienen a la propiedad, suelo y vivienda como indican las leyes y políticas, su eficiencia enfrenta obstáculos significativos que va de actitudes patriarcales y prácticas culturales a una falta general de voluntad política efectiva y de recursos. Las mujeres sufren discriminación e injusticia de varios tipos, apoyando la perspectiva de que la feminización de la pobreza se está acelerando. La guerra en algunos países y la prevalencia del VIH/SIDA ha afectado muchísimo más los derechos de las mujeres a la tierra y vivienda. Las mujeres en asentamientos informales y tugurios, mujeres indígenas y negras, ancianas y discapacitadas, viudas y refugiadas están entre las diferentes categorías de mujeres que son aún más marginadas. El acceso de las mujeres a asuntos relacionados con la pobreza no puede verse aisladamente, puesto que está asociado con altos niveles de concentración de suelo en las manos de pocos así como con asuntos generales de falta de empoderamiento de las mujeres. La manera de tener y controlar el suelo indica como está compartida la riqueza y el poder político y económico. Aunque faltan estadísticas de género, está claro que hasta hace poco tiempo, las mujeres se han visto excluidas de los beneficios directos de los programas de ordenación del suelo debido a las regulaciones discriminatorias relacionadas con la distribución, titulación y herencia del suelo.

Las familias encabezadas por mujeres normalmente representan una alta proporción de los más pobres que viven en asentamientos informales en todo el mundo, por ejemplo 26% de la población de **Brasil** y 20% en **Bosnia - Herzegovina**. Viviendas inadecuadas, mala ubicación, poco acceso a agua potable así como a la electricidad, transporte público, telecomunicaciones, salud y educación, todos tienen un gran impacto en las vidas diarias de las mujeres. Como consecuencia, las familias sustentadas por mujeres tienen una demanda considerable por programas de viviendas populares de interés social. Las mujeres que son las únicas jefas de familia son especialmente vulnerables; puesto que el acceso de la mujer al suelo es a menudo a través de sus maridos o padres, y pueden perder este tipo de acceso después de la viudez, divorcio, abandono o emigración masculina. Los derechos de las mujeres a la propiedad tienen más probabilidad de tener éxito cuando el derecho de una mujer a ser dueña de una propiedad se ve como más que un mero activo económico, y se reconoce como un derecho cultural y social, tal como en **Bulgaria** o **Rusia**, o cuando la propiedad se ve como una función social, como en la constitución **brasileña**, o cuando los derechos colectivos al suelo también deben reconocerse, como es el caso de **Colombia**.

La comoditización del suelo y el impacto de la globalización a través de mercados del suelo sin restricción también afecta los derechos de las mujeres al suelo y vivienda de manera desproporcionada. La integración de mujeres urbanas pobres en la economía urbana continúa siendo un gran reto. Una fuente del bajo status y de la dependencia económica de las mujeres es su inhabilidad general de acceder a los derechos a la propiedad. Sin derechos directos a la propiedad, las mujeres sólo pueden tener acceso a recursos a través de sus parejas. Esto sigue las presunciones patriarcales según las cuales el varón es visto como el protector natural y el jefe de la familia y por lo tanto el portador obvio del título, mientras que los títulos de tierras en nombre de una mujer se ven como propiedad individualizada. Las implicaciones que los derechos a la propiedad tienen para las mujeres no se analizan por completo, además de su importancia intrínseca como un asunto de igualdad de género. Por ejemplo, existe una relación directa entre violencia contra la mujer y la necesidad por vivienda adecuada. La escasez de seguridad de la posesión- ya sea formal o informal- el derecho de la mujer a tener una vivienda adecuada está siempre bajo amenaza constante. De igual modo,

la relación entre el acceso al suelo, el status social y legal, el crédito y el espacio político ha sido ampliamente discutido en la literatura.

Uno de los principios que está presente en todas las estrategias de reducción de la pobreza es garantizar la inclusión de la cuestión de género porque la pobreza tiene una dimensión de género que debe reconocerse a través del proyecto, implantación y monitoreo de las medidas de reducción de la pobreza. Aún así, en la mayoría de los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRSP, siglas en inglés), por ejemplo en **Lesotho** y **Namibia**, se les da una atención inadecuada a los derechos de la mujer a la propiedad. Los grupos de la sociedad civil en **América Latina** han criticado los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza, mencionando falta de los estándares mínimos, una participación inadecuada, mala divulgación de información y el desgaste de los procesos nacionales. Mientras que las políticas de género y suelo están cada vez más evidentes en muchos países, el vínculo entre el empoderamiento de género, la ordenación del suelo y la pobreza no tiene un papel destacado. Sólo la promoción de la tenencia segura, sin embargo, no puede hacer una diferencia significativa al acceso de la mujer al suelo ni las puede proteger de desalojos, y un mensaje claro que surge del estudio de UN-Habitat es que es esencial tener una buena gobernanza urbana para alcanzar una total eficacia y el impacto deseado de los programa de seguridad de la tenencia. En vez de mencionar a las mujeres en notas de pie de páginas en las políticas o simplemente usar lenguaje neutro desde el punto de vista del género en las leyes, existe una necesidad urgente de enfoques que tomen en cuenta la cuestión de género para los derechos de la mujer a la propiedad, basados en la eliminación de obstáculos y a través de una acción afirmativa reconociendo las desventajas históricas y de otro tipo.

A menudo las mujeres se ven afectadas negativamente por políticas raciales que normalmente aparecen a través de la experiencia colonial. Una mezcla del legado colonial y las prácticas del suelo post-independencia han resultado en la marginación de los pobres urbanos en toda África, especialmente las mujeres. Por ejemplo, **Sudáfrica**, **Namibia** y **Zimbabue** tienen una serie de normas de construcción aplicables a las áreas urbanas previamente reservadas para la ocupación de los asentados y un conjunto diferente aplicable a otras áreas. Por lo tanto, las normas coloniales de propiedad de la tierra y las reglas de planificación normalmente continúan impactando un número significativo de regiones, incluso hoy en día. Sin embargo, algunos avances positivos reconocen los derechos de la mujer en general y sus derechos a la propiedad en especial, que se discutirán a continuación. Las políticas, leyes y códigos de un número creciente de países ahora reconocen explícitamente la igualdad de género en relación a los derechos a la propiedad. A nivel nacional, varios países han establecido unidades exclusivas o mecanismos nacionales para hacer avanzar la legislación y las políticas que tienen por objetivo la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Estas unidades normalmente hacen presión política por los derechos legales básicos, tales como cláusulas de igualdad en constituciones y códigos civiles y por mejores servicios sociales para las mujeres. A veces, también han sido activos en otros asuntos básicos de igualdad como los derechos a la propiedad y al suelo, incluyendo la tenencia conjunta. La reducción de la desigualdad de género en relación al acceso a los derechos al suelo, propiedad y vivienda es un asunto transversal esencial que debe incorporarse en todas las reformas sectoriales.

4. DERECHOS PARTICIPATIVOS DE LA MUJER EN LA GOBERNANZA DEL SUELO

Una razón principal para la marginación de los derechos de la mujer a la propiedad han sido políticas del suelo implantadas de arriba para abajo representando intereses creados, con oportunidades de participación limitada para las mujeres en la gobernanza del suelo urbano para ejercer opciones y articular preferencias. Aunque es necesaria la participación de las organizaciones locales en el diseño e implantación de los programas del Estado, esto no refleja automáticamente las perspectivas de género. La experiencia muestra que las organizaciones comunitarias y populares frecuentemente reflejan los matices discriminatorios de las maneras locales de trabajo que normalmente se basan en el género, etnia/casta, religión y clase. Las organizaciones locales incluso las elegidas, por lo general están compuestas por hombres y las decisiones se toman basadas en la discusión de los hombres de asuntos locales. Cuando se les da la oportunidad, las mujeres pueden tener poco que aportar a este tipo de discusión. Incluso cuando la intención de las formas colectivas de tenencia es incluir las mujeres, los procesos de toma de decisión normalmente son dominados por hombres, de hecho excluyen a las mujeres de decisiones importantes relacionadas con el uso del suelo y la vivienda. Esto refleja las estadísticas globales que muestra que las mujeres sólo poseen una pequeña parte de las posiciones de la toma de decisiones en cualquier nivel, especialmente en las estructuras de gobernanza de la tierra.

Este déficit democrático es consecuencia del status social inferior que la mujer tiene normalmente, así como de la falta de oportunidades. Por ejemplo, las mujeres tienen muy poca representación en los sectores políticos y profesionales. El acceso a capacitaciones y cualificación profesional es difícil y, como consecuencia, la mayoría de las mujeres tienen mucha representación en trabajo eventual en el sector informal. Sin embargo, hay algunos buenos ejemplos de acción afirmativa. Los estados **balcánicos** de **Bosnia - Herzegovina**, **Croacia** y **Serbia**, así como algunos estados latinoamericanos incluyendo **Costa Rica**, **Honduras**, **México**, **Argentina** y **Panamá**, tienen cupos para la representación política de las mujeres variando de 30 a 40 por ciento, dependiendo del país. Sin embargo, como discute el estudio de UN-Habitat detalladamente, con estadísticas a nivel nacional y regional, estos números aún tienen que ser efectivos. Pocos países tratan específicamente la acción en la gobernanza del suelo. Un buen ejemplo es la Ley de Ordenación de Suelo Comunitario de Namibia de 2002, que asegura una representación mínima para las mujeres en organismos de gestión del suelo a nivel de distrito y es aplicable en áreas bajo la ley consuetudinaria. Sin embargo, en países como Mozambique y Zambia, existe una necesidad urgente de "democratizar" e incluir la cuestión de género en los sistemas consuetudinarios de gestión del suelo.

La retirada de los obstáculos para las mujeres en la gestión del suelo urbano mediante la capacitación de destrezas y la inclusión es especialmente vital. La importancia de que los profesionales de la gestión del suelo, funcionarios y mujeres reciban capacitación que incluya la cuestión de género se demuestra en las revisiones del proyecto de derechos a la propiedad urbana del Banco Mundial en **Perú**, las operaciones de los Consejos de la Tierra en **Ghana**, los funcionarios del registro de tierras en **Indonesia** y los gerentes del suelo en **Vietnam**, donde fue evidente un vínculo entre la sensibilidad hacia la cuestión de género y el éxito de los programas. Aunque hay varios ejemplos de mejores prácticas en relación a los enfoques a favor de los pobres, normalmente se reconoce que algunas partes interesadas, especialmente los profesionales y funcionarios que lidian con asuntos del suelo, se muestran resistentes a incluir la cuestión del género en la gobernanza del suelo. Sin embargo, en **Brasil** desde 2004, una norma legal en São Paulo exige que las autoridades municipales promuevan la capacitación y especialización de mano de obra femenina para facilitar la

participación en los procesos productivos, la auto-gestión y las organizaciones comunitarias de programas de viviendas sociales.

En términos generales, los sistemas de registro del suelo en todo el mundo se muestran incapaces de facilitar el acceso al suelo o de garantizar la seguridad de la tenencia para la mayoría de los habitantes urbanos, especialmente para las mujeres. La mayoría de los sistemas están basados en leyes coloniales relacionadas con herencia, formas de prueba y métodos de demarcación que no son adecuados para las condiciones locales de la actualidad. Como estos sistemas, frecuentemente con pocos recursos y muy centralizados no se montaron para recoger, procesar ni registrar transacciones efectuadas en el mercado informal del suelo y (frecuentemente) suelos consuetudinarios, contribuyen con problemas en vez de ofrecer soluciones. El resultado es la exclusión de una parte significativa de la población de la seguridad de la tenencia. Las mujeres son las más afectadas por las políticas de viviendas, urbanización y el deterioro de las condiciones de vida. Por lo tanto, la planificación urbana debe empezar a tener en cuenta las opiniones de las mujeres y sus necesidades específicas para poder ofrecer un desarrollo urbano sostenible y equitativo. Los esfuerzos para crear formas de administración mas sencillas, más apropiadas y menos costosas que atiendan las necesidades del pobre urbano también deben tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

5. DERECHOS DE LA MUJER AL SUELO Y A LA PROPIEDAD

La mejora en las vidas de las mujeres urbanas pobres es tanto un derecho humano como una inquietud del desarrollo. Los derechos iguales de las mujeres al suelo, propiedad, vivienda y herencia están bien establecidos en los principios internacionales de derechos humanos, como se discute en el estudio de UN-Habitat, y no necesita más explicaciones aquí. Las revisiones regionales también apuntan el registro de ratificación de los principales tratados de derechos humanos por los estados miembros, así como la participación en los tratados humanos regionales, tales como la Carta de África en Derechos Humanos y de los Pueblos y la Convención Inter-americana de Derechos Humanos. Estos derechos se implantan domésticamente y se monitorean internacionalmente en varios niveles. En el Sur de África y aparte de **Namibia** donde los instrumentos internacionales son auto efectivos una vez ratificados, la mayoría de los países no han aplicado en la esfera doméstica los tratados internacionales para uso local. Además de sus derechos individuales, las mujeres también pueden beneficiarse de los derechos al suelo de grupos especiales, tales como pueblos indígenas, comunidades negras y los que viven en asentamientos urbanos y rurales informales, como lo recogen algunas constituciones latinoamericanas.

Existe una gran diferencia entre la promesa de los derechos de las mujeres a la propiedad y su implantación. Su reconocimiento no ha sido central en la mayoría de las políticas o programas relacionados con el suelo, vivienda y propiedad (marital). Mientras algunos países tratan los asuntos del suelo como temas de derechos humanos, otros han permitido que las fuerzas del mercado o la ley consuetudinaria determinen quién tiene acceso al suelo. Algunos combinan la intervención del estado con políticas guiadas por el mercado. Así, las desigualdades en la tenencia del suelo y los derechos a la vivienda entre hombres y mujeres continúan existiendo en una clara violación de las obligaciones internacionales. El estudio de UN-Habitat identificó tres obstáculos adicionales. En primer lugar, los derechos generales no se elaboran adecuadamente a través de las leyes y políticas nacionales que podrían convertir aspiraciones en remedios prácticos. En segundo lugar,

los medios para alcanzar o monitorear la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, posibilidades de manutención, programas y políticas públicas e inversiones aún tienen que desarrollarse totalmente a través de reglas o programas detallados. En tercer lugar, los derechos de la mujer, especialmente en relación al derecho a la propiedad, dependen de prácticas consuetudinarias sin reconocer la naturaleza evolutiva de éste último.

En la mayoría de los países, las mujeres sólo pueden acceder a los derechos del suelo y de la propiedad debido a sus papeles como viudas, hijas o hermanas, como derechos meramente secundarios, y estos derechos dependen de las estructuras familiares y de linaje, la fuerza de las normas y prácticas consuetudinarias, la legislación observada y puesta en vigor y una organización activa por parte de las mujeres. Por ejemplo, varios países musulmanes y otros han dado su respaldo cualificado a la Convención en la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, donde se oponen a las disposiciones de igualdad de género basándose en prácticas religiosas o consuetudinarias, como se discute a seguir. Relatar y monitorear más los procedimientos en derechos de las mujeres en tratados y convenciones internacionales pueden ser herramientas útiles para monitorear su implantación. Por ejemplo, la Comisión Inter-americana de Derechos Humanos de 2001 acabó con una ley **guatemalteca** que daba derechos exclusivos a las mujeres para la administración de la propiedad marital. Hay varios ejemplos positivos de la influencia de los órganos de monitoreo de los derechos humanos, así como del papel del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada. Sin embargo, es el reconocimiento explícito de estos derechos y el compromiso de las agencias estatales, la interpretación y el activismo por parte de los tribunales nacionales así como la eficacia de la sociedad civil que puede reducir la diferencia entre la teoría y la práctica. Más adelante tratamos los derechos a una vivienda adecuada.

6. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS DE LA MUJER AL SUELO

Los derechos iguales de mujeres y hombres a la tierra, propiedad y vivienda en la ley internacional han sido reconocidos por varias constituciones en todo el mundo. El derecho a la propiedad se concibe en las constituciones nacionales bien como un derecho personal absoluto, bien como una prioridad para la acción del estado, a falta de un derecho para hacer cumplir. En los últimos 30 años, muchas constituciones latinoamericanas han conferido derechos iguales a sus ciudadanos, independientemente de sexo, raza o condición social, aunque su tratamiento de los derechos al suelo, propiedad y vivienda varía. Normalmente no garantizan un derecho universal al suelo a todas las personas, como lo hacen con el derecho a la propiedad. Algunos países como **Colombia**, **Brasil**, **Perú** y **Venezuela** mantienen que la propiedad implica obligaciones y que tiene una función social. **México**, sin embargo, que fue el primer país del mundo a atribuir una función social a la propiedad en su Constitución de 1917, más tarde introdujo una serie de enmiendas que representaban un retroceso considerable.

En el Sur de África, la interpretación constitucional de la igualdad de género y los derechos a la propiedad es diversa, como detalla el estudio de UN-Habitat. Aparte de **Malawi** y **Sudáfrica**, no se hace ninguna mención específica a las mujeres en las disposiciones constitucionales relacionadas con los derechos a la propiedad en el resto de la región. **Mozambique** y **Namibia**, por ejemplo, ofrece amplios derechos a la propiedad, pero **Botswana**, **Lesotho**, **Swazilandia**, **Zambia** y **Zimbabue** restringen los derechos a leyes personales y consuetudinarias que pueden llevar, y a menudo lle-

van, a discriminación de género. Esta también es la práctica en otras partes del mundo. Por ejemplo, la Constitución de la **India** reconoce los derechos iguales de mujeres y hombres, pero también reconoce las leyes personales (en herencia y matrimonio, divorcio, separación) de sus diferentes grupos étnicos y religiosos. **Nepal** constitucionalmente estipula derechos iguales a la propiedad, aunque ni la ley formal ni la consuetudinaria establece derechos iguales de hombres y mujeres. En los Balcanes, la Constitución de **Bosnia - Herzegovina** asegura " el nivel más alto de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente" y menciona específicamente la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos como directamente aplicable y con supremacía sobre todas las leyes nacionales.

La codificación formal de los derechos, incluso estipulados constitucionalmente, no garantiza su efectividad en lo que se refiere a las mujeres. Los contextos sociales y económicos, tales como la hambruna en **Etiopía**, la guerra civil en **Somalia** y la guerra en Angola, la onda de refugiados llegando a **Serbia**, actitudes hacia las minorías, tales como las de Roma en los **Balcanes**, la posesión de bienes en detrimento de las viudas y huérfanos de VIH/SIDA en **Zimbabue**, desastres naturales en **Indonesia**, así como el nepotismo político y la corrupción en todo el mundo, contribuyen a minar las promesas constitucionales donde existen. Se argumenta que en vez de la igualdad formal en el acceso al suelo, es necesario tener medidas específicas afirmativas en el nivel de implantación para rectificar las prácticas discriminatorias del pasado, así como los obstáculos de la actualidad para la mayoría de las mujeres. Estas medidas deben estar dirigidas a las experiencias, necesidades y prioridades específicas de las mujeres. Si van a tener un impacto significativo en vez de un mero impacto formal (constitucional), los principios declarados deben generar leyes y regulaciones, concienciación y empoderamiento sensible a la cuestión de género y van a necesitar el cumplimiento judicial.

7. ACCESO AL USO DEL SUELO A TRAVÉS DE DERECHOS LEGALES

Los sistemas legales son muy diferentes en todo el mundo. Por ejemplo, en el Sur de África, hay dos regímenes distintos – el consuetudinario y el estatutario- que compiten y se inspiran en no menos que tres diferentes sistemas coloniales. Además de la aplicación continua de la ley consuetudinaria africana, que es una característica de todos los países de la región, hay tres principales sistemas legales de colonizadores que funcionan en el Sur de África: la ley romana-holandesa (**Botswana**, **Lesotho**, **Namibia**, **Sudáfrica**, **Swazilandia** y **Zimbabue**); la ley colonial portuguesa (**Angola** y **Mozambique**); y la ley inglesa (**Malawi** y **Zambia**). En términos generales, la forma del sistema legal de asentamiento no parece ejercer mucha influencia directa en las políticas de uso del suelo y de vivienda. Las diferencias que existen en los enfoques respectivos, sin embargo, pueden atribuirse a diferencias sistémicas legales subyacentes, especialmente en relación a asuntos de propiedad marital y de herencia. Los sistemas legales **asiáticos** también reflejan esta diversidad debido a su pasado histórico y colonial específico, las ideologías del estado y el impacto de las normas religiosas y consuetudinarias. Un ejemplo del pluralismo legal es **Indonesia**, donde la ley adat combina prácticas consuetudinarias indígenas, islámicas, holandesas coloniales y modernas.

A lo largo del mundo musulmán, las interpretaciones de la ley islámica y los niveles de secularización no son los mismos, aunque ellos impactan los derechos de la mujer a la propiedad, con **Arabia Saudita**, **Turquía** y **Tunicia** que representan los estudios opuestos. Todos los países latinoamericanos comparten el legado de un sistema legal civil, ya sea románico o napoleónico, aunque algunos

también reconocen varios elementos "pre-colombianos" o indígenas en sus sistemas legales. Los códigos civiles **latinoamericanos** distinguen entre la propiedad y la posesión. En la tradición legal civil, la posesión es un "derecho real" y se le concede un reconocimiento específico. Es un derecho básico, fundamental en la raíz del sistema de derechos a la propiedad. La posesión puede separarse de la propiedad, puede accederse de diferentes maneras y puede tener su propio conjunto de derechos diferentes. Entre otros derechos a la propiedad normalmente incluidos en los códigos civiles son el derecho de uso, servidumbre de paso, derecho de paso y prescripción. En los **Balcanes**, por ejemplo, la legislación de la propiedad en **Croacia** no contiene disposiciones discriminatorias explícitas contra las mujeres, dejándola abierta a interpretaciones que pueden ser discriminatorias. También hay diferencias en leyes como las que regulan los contratos de arrendamiento.

Donde las constituciones normalmente reconocen los derechos de las mujeres, la mayoría de los derechos a la propiedad, a la familia y a la herencia está regulada en los códigos civiles. La ley de derechos a la propiedad marital no siempre es clara, y acaba siendo una combinación de legislación de antiguas reglas y prácticas coloniales y consuetudinarias locales, como es evidente en muchos países del **Sur de África**. No hay ningún único campo legal que cubra todos los aspectos de la seguridad de la tenencia de la mujer. Las leyes **islámicas** relacionadas con los derechos de las mujeres a la propiedad provienen de una variedad de campos, tales como ley de la familia (matrimonio/dote, herencia, tutela), ley de la propiedad (regalos, dotes/confianza (waqf), venta y alquiler) y ley económica (derecho al trabajo, ingresos), así como la ley pública. La ley de la familia raramente se considera como parte de la legislación de la tierra y vivienda o de leyes y programas de títulos de propiedad y registro, y sin embargo, la ley familiar es la que tiene más impacto en los derechos de la mujer a usar y ser dueñas de propiedad. En muchos casos, la ley familiar islámica supone posesión conjunta pero la ley de registro no exige el registro conjunto de esta propiedad.

La ley de uso del suelo, propiedad y vivienda es a menudo un punto de intenso debate político y cabildeo por parte de los movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos y grupos de mujeres, especialmente en relación al acceso a la propiedad marital y herencia. Aparte de las normas que discriminan por el género, hay diferencias críticas. Por ejemplo la legislación sobre vivienda frecuentemente no hace referencia específica a las mujeres como una clase perjudicada de la sociedad. Varias campañas, desde **Brasil** e **India** a **Uganda** y **Tanzania**, han tenido como resultado reformas legales, como se discute más adelante. Sin embargo, el éxito puede ser relativo, como se ve en el caso de **Uganda**, donde la legislación del uso del suelo reciente no incluye la tenencia compartida obligatoria pero ofrece alguna protección para la mujer. Según esta ley, las mujeres tienen cierta seguridad de la tenencia (sin posesión registrada), sólo de tierra de la familia. Las reformas de la ley son especialmente difíciles de alcanzar donde son vistas como secularización de normas indígenas o religiosas. Por ejemplo, en **Kenya** en 2000, mujeres musulmanas protestaron contra un proyecto de ley de derechos civiles propuesto que daría partes iguales de la herencia a hijos e hijas, con base en que este tipo de cambio supondría una violación de la ley islámica.

Entre los asuntos en las legislaciones y regulaciones está el status legal de las mujeres. Por ejemplo, en **Lesotho**, a las mujeres aún se les considera menores de edad a los ojos de la ley. Los derechos de la mujer a la propiedad en algunas sociedades conservadoras musulmanas, dependen de los conceptos de tutela masculina. Sin embargo, **Mozambique** y **Malawi** son ejemplos de países con leyes que ahora les dan el derecho a las mujeres a tener propiedad, mientras que el reciente código civil de **Marruecos** retira varias cláusulas que discriminan por género. No obstante, donde las leyes son supuestamente neutrales en relación a la cuestión de género, la práctica ha discriminado a las mujeres. Por ejemplo, debido a la ausencia de cualquier referencia específica a los derechos de las mujeres al suelo en la Ley del Suelo de **Zambia**, el objetivo de la legislación – la conversión de los derechos de la mujer al uso del suelo en arrendamiento- continúa frustrado, puesto que a los jefes consuetudinarios se les han dado amplios poderes discrecionales que frecuentemente se ejercen a través de actitudes patriarcales.

Las mujeres pobres urbanas tienen más probabilidad de conocer menos sus derechos y los procedimientos que sus colegas varones, y a menudo encuentran las reglas legales complejas, caras y que llevan mucho tiempo para ponerse en vigor. Algunos países tienen una oficina del defensor del pueblo bien financiada u ofrecen consejos o ayuda legal gratis o subsidiada o cuentan con un sistema de litigación de interés público como en **India**. Cabe a las organizaciones para-legales y de ayuda legal, como se discute a continuación, ofrecer consejo legal a las mujeres que intentan que se les reconozcan sus derechos a la propiedad y establecer precedentes legales. Normalmente a las mujeres pobres les va muy mal ante tribunales formales y ante mecanismos de toma de decisión consuetudinarios. **Uganda** ha concedido capacidad judicial a los consejos locales a nivel de pueblos, parroquias y sub-condados, en un intento de incentivar una justicia barata, rápida y culturalmente apropiada. Sin embargo, a menudo las mujeres prefieren ir a magistrados en vez de acudir a los consejos locales, porque quieren la participación de los funcionarios del sistema legal formal.

La naturaleza conflictiva de los derechos al uso del suelo lleva a un papel crítico para los tribunales en la interpretación de las leyes y en la resolución de las disputas. En algunos países como **Ghana** y **Serbia**, los tribunales determinan qué propiedad adquirida durante el matrimonio puede describirse como "adquirida en conjunto". Sin embargo, en países donde la constitución aún permite la aplicación de la ley consuetudinaria en asuntos de herencia, tales como **Lesotho** y **Zambia**, las decisiones de la Alta Corte han mantenido la discriminación de género. La Corte Suprema de **Zimbabue** decidió que "(bajo) la ley y costumbre africanas, la propiedad adquirida durante un matrimonio pasa a ser propiedad del marido tanto si la adquirió el marido o su esposa". No obstante, hay ejemplos como el fallo de la Alta Corte de **Tanzania** que invalidó las normas consuetudinarias impidiendo que las mujeres vendan su tierra. En lugares donde las jueces tratan casos de suelos urbanos de gran valor, como en **Kenya**, las mujeres son probablemente más perjudicadas puesto que la interpretación judicial dominadora de la ley que reconoce el registro, a menudo extingue todos los derechos no registrados. Desde hace mucho tiempo hay una gran necesidad de incluir la cuestión de género en el ámbito de los jueces y funcionarios del sistema legal que tratan asuntos de propiedades de mujeres, así como también es necesario desarrollar procesos de toma de decisión más interesados en la cuestión de género que sean inclusivos, transparentes y sin corrupción.

8. EL IMPACTO DE LAS LEYES CONSUETUDINARIAS

Mientras que cada vez más las legislaciones, regulaciones y procedimientos reconocen los derechos de la mujer a la tierra, las actitudes culturales y las leyes consuetudinarias a menudo se resisten a reconocer a las mujeres como demandantes plenas e iguales bajo la ley. Como se vio anteriormente, la primacía de las leyes consuetudinarias sobre las disposiciones constitucionales con frecuencia mina el movimiento a favor de derechos iguales de la propiedad. Sin embargo, el papel de las normas consuetudinarias en los asuntos del uso del suelo representa un enigma. Mientras varias normas consuetudinarias son de naturaleza patriarcal, el rechazo sano de la costumbre no puede ser sólo enajenable sino que también pierde una amplia gama de prácticas que tienen implicaciones positivas para las condiciones de vida de las mujeres. Aun más, la mera sustitución de las reglas estatutarias por los derechos consuetudinarios al uso del suelo no ha conseguido mejorar la seguridad de la tenencia de las mujeres, puesto que la costumbre todavía ofrece legitimidad e influye en la opinión general y en los tomadores de decisión. Por lo tanto, varios grupos de mujeres apuntan la diversidad de las prácticas culturales y desafían la estereotipación de la

costumbre como necesariamente estático, inmutable o incapaz de sensibilizare a la cuestión de género. Las concepciones de propiedad de los pueblos indígenas o de grupos específicos como los afro-brasileños son cada vez más reconocidas.

En muchas prácticas consuetudinarias, las percepciones o tareas de los papeles de las mujeres en la sociedad han contribuido mucho a su influencia inferior en los asuntos familiares. En casi todas las etapas de la vida de las mujeres, están bajo la tutela de un varón – ya sean sus padres, hermanos, tíos, maridos o hijos, como en **Burkina Faso**. En muchos países con ley formal y consuetudinaria, la ley formal proporciona derechos a la mujer que todavía no están reconocidos por las normas sociales o consuetudinarias. La legislación de la reforma de la tierra en **Sudáfrica** es neutra en relación a la cuestión de género y no discrimina aparentemente, pero la práctica consuetudinaria mina la intención legislativa. En **Samoa**, la costumbre impide la implantación de la legislación que ofrece al marido la opción de nombrar la esposa como propietaria conjunta. En **Paquistán**, las mujeres pueden ser dueñas formales de su propia tierra pero normalmente la costumbre puede limitar sus derechos para usarla o traspasarla. En **Swazilandia**, los derechos de las mujeres a la propiedad dependen de si la mujer optó por no seguir la ley consuetudinaria mediante matrimonios civiles. En **Etiopía**, la ley consuetudinaria y la formal se contradicen, aunque las leyes más recientes han significado un avance de los derechos de las mujeres al suelo y a la propiedad.

9. NEGOCIACIÓN DE LOS DERECHOS ISLÁMICOS A LA PROPIEDAD

Normalmente se asume que las mujeres musulmanas se sienten frustradas en la búsqueda de los derechos a la propiedad porque estos derechos están limitados por el sistema legal islámico, que carece de representación de cara a las estructuras familiares y sociales opresivas y que fallan al articular los derechos de género. Sin embargo, el estudio de UN-Habitat señala algunas estrategias dentro del marco islámico que pueden ofrecer derechos innovadores y mejores de la mujer al suelo, propiedad y vivienda. Muchos gobiernos del mundo musulmán se han opuesto en repetidas ocasiones a las disposiciones de "igualdad" de género en los tratados internacionales de derechos humanos y en las resoluciones de las Naciones Unidas en derechos iguales a la propiedad. Esto se basa en su énfasis en las reglas de herencia obligatorias islámicas que les da a las mujeres partes más pequeñas, en la mayoría de los casos la mitad de lo que se concede a los varones en situación similar. Sin embargo, no hay nada en la ley islámica que prohíba a las mujeres acceso igual o incluso derechos iguales a la propiedad mediante un régimen de propiedad integrado y compensatorio. Bajo el enfoque islámico integrado a los derechos de la mujer a la propiedad, en teoría se espera que los derechos de la mujer a herencia reducida se compensen a través de medios alternativos de generación de riqueza, a pesar de la resistencia de actitudes culturales patriarcales.

La compensación por las partes reducidas de la herencia puede ocurrir de varias maneras, lo que incluye el acceso igual de la mujer a comprar a través de ingresos, dotes, regalos y suplementos especiales como ahorros (provenientes de la falta de obligaciones financieras en la familia), dotes y mantenimiento. A lo largo de la historia, las mujeres musulmanas, casadas o no, han gozado de identidades legales autónomas y derechos a la propiedad separados. Bajo la ley islámica, retienen el control sobre su propiedad y finanzas pre-maritales durante el matrimonio y siempre que sea aplicable también cuando se divorcian y se quedan viudas. La mujer musulmana no tiene restricciones en relación a la propiedad que puede comprar con sus ingresos o con los regalos que pueda recibir de su familia o de la familia de su marido o gozar como beneficiaria de un fondo/o

dote (waqf). En todos estos casos, ella tiene derecho al mismo tratamiento que los miembros varones de la familia. Sin embargo, el acceso de las mujeres musulmanas a la propiedad se entiende mejor a través de la dinámica de la costumbre, familia, parentesco y la construcción de la propia propiedad. Las interpretaciones conservadoras de la ley islámica y de las estructuras o prácticas consuetudinarias o tradicionales, a menudo combinan para disminuir o acabar de una vez por todas con los derechos de la mujer a la propiedad. Un buen ejemplo es recurrir a, o la práctica consuetudinaria de renuncia (tanazul) incluso de la parte ya reducida de la herencia femenina a favor de un miembro varón de la familia, como un hermano o hijo.

Los principios legales islámicos normalmente co-existen y se sobreponen con las construcciones sociales de raza, género, familia, parentesco y mediante normas consuetudinarias y leyes del estado secular. La ley islámica hace sentir su influencia en varias formas debido a la pluralidad de metodologías para interpretar los principios generales. Las leyes islámicas co-existen con otras muchas culturas legales a través de la multiplicidad de relaciones y es una zona de conflicto, especialmente en lo que se refiere a los derechos de las mujeres a la propiedad. La reforma legal está ocurriendo en muchas partes del mundo musulmán; por ejemplo en el código civil **turco** de 2001, ya no se considera al marido jefe del hogar y se introdujo el régimen de comunidad de bienes con partes iguales para las esposas. El nuevo código civil de **Marruecos** excluye completamente de sus disposiciones el requisito de la obediencia de la mujer a su marido y autoriza la posesión conjunta de la propiedad dentro del matrimonio.

10. LEYES DE HERENCIA Y SU PRÁCTICA

A menudo el asunto de la herencia se trata como algo periférico o medio alejado de los debates generales y la formación de políticas en relación a la seguridad de la tenencia, derechos a la tierra, ordenación del suelo o regulación. Sin embargo, la herencia es una de las maneras más comunes en que las mujeres adquieren tierra o acceso a la tierra. Puesto que generalmente las mujeres no han podido comprar propiedad ni beneficiarse de los programas de ordenamiento del suelo, en la mayoría de los casos una mujer podría convertirse en propietaria de tierra al heredarla de su marido o compañero a su muerte. Hay dos escenarios en que surgen cuestiones de herencia. La sucesión testamentaria regida por los testamentos mientras que la sucesión sin testamento ocurre cuando el estado ejecuta la partición de los bienes (incluyendo la comunidad de bienes) en la ausencia de testamento. Los asuntos relacionados a la sucesión y herencia se regulan a través de los códigos civiles en la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de **Costa Rica** y **Cuba**, donde estos asuntos se recogen en los códigos de familia. En países latinoamericanos como **Panamá**, **Honduras**, **México** y **Costa Rica**, la libertad testamentaria absoluta deja a la esposa indefensa en un matrimonio en régimen de separación de bienes.

Sin embargo en la mayoría de los países incluyendo **Bolivia**, **Brasil**, **Colombia**, **República Dominicana**, **Nicaragua**, **Paraguay**, **Perú** y **Venezuela**, la parte de la esposa debe considerarse. En el caso de sucesión sin testamento, regida por las leyes y códigos civiles agrarios, la esposa es sucesor legítimo en la mayoría de los países de América Latina. No obstante, en la práctica, la herencia favorece principalmente al hombre debido a los factores culturales y también porque muchas mujeres se han visto obligadas a emigrar en busca de nuevas oportunidades de empleo. En el caso de **México** y aunque el código civil contempla la sucesión legítima (que incluye esposas, así como concubinas y concubinos), los derechos de la mujer dependen de la opinión favorable de otros

familiares, su proximidad con el fallecido y las percepciones de sus necesidades. Las mujeres casi nunca heredan de su padre, a menos que no haya herederos varones o si la extensión de tierra es muy grande. Por la ley **islámica** obligatoria, sólo un tercio de los bienes puede legarse, con el resto de los bienes sujetos a reglas fijas y obligatorias de herencia que normalmente conceden a la mujer mitad de lo que se concede a los varones en la misma situación.

En los Balcanes, las leyes de herencia **serbio - montenegrina**s identifican a la esposa que queda y sus hijos como herederos de primer grado de herencia que heredan en partes iguales por persona. Las leyes también protegen a la esposa a través de un derecho de por vida para usar los bienes inmuebles del fallecido, o una parte si este pedido se justifica por las condiciones de vida difíciles de la esposa. Cuando no hay testamento, la ley designa a los siguientes como herederos: los descendientes del fallecido, la esposa, los padres, los hermanos y hermanas del fallecido y sus descendientes, abuelos y sus descendientes. La esposa o descendientes pueden mantener los derechos de los bienes usados en el hogar que fueron adquiridos de su actividad. De manera similar, en **Bosnia - Herzegovina**, los descendientes tienen derecho a partes de la propiedad de acuerdo con el grado de herencia. El primer grado incluye los descendientes y la esposa del fallecido, que heredan en partes iguales. La descendencia (tanto hijos como hijas) heredan en partes iguales, así como las viudas y viudos.

La mayoría de los países del **Sur de África** tiene un sistema legal doble, a través del cual la herencia está regida tanto por las leyes estatutarias como consuetudinarias. En países como **Lesotho**, **Zambia** y **Zimbabue**, la constitución también permite la aplicación de la ley consuetudinaria en asuntos de herencia y los tribunales han mantenido la práctica discriminatoria. Bajo la ley consuetudinaria y sólo en pocas excepciones, la herencia está determinada por reglas de primogenitura masculina, por la que el hijo mayor es el heredero (el hijo mayor de la esposa más vieja, en el caso de poligamia). El heredero es casi siempre un familiar varón en vez de una mujer. Sin embargo, el efecto de los estatutos de la herencia y sucesión en la región es variar las disposiciones bajo la ley consuetudinaria. En algunas leyes consuetudinarias, por ejemplo entre algunas tribus de **Zambia**, las mujeres tienen derecho a una parte razonable de la propiedad marital. En la práctica las mujeres del **Sur de África** tienen un derecho muy limitado a herencia; a menudo sólo tienen un derecho secundario a usar la propiedad del marido o del padre fallecido.

La preferencia masculina es la regla independientemente de los principios matrilineales o patrilineales, aunque como en **Malawi** la parte de una viuda será diferente dependiendo de si pertenece a un sistema matrilineal o patrilineal. En las sociedades patrilineales, la propiedad pasa directamente a los hijos, mientras que en las sociedades matrilineales la propiedad normalmente pasa (a través de las mujeres) al varón matrilineal más próximo, normalmente un sobrino de la personal fallecida. En las sociedades matrilineales de **Asia**, y al contrario de la costumbre del **Sur de África**, la tierra ha sido asignada a mujeres adultas por costumbre, y la tierra heredada normalmente se pasa a las hijas como en **Malasia**, o tanto a hijos como a las hijas como en **Laos**. En algunas sociedades matrilineales asiáticas, tales como Java en **Indonesia**, las mujeres heredan la tierra de su familia de nacimiento, incluso si se han ido a vivir a otro lugar. En **Lesotho**, el borrador Documento Blanco sobre la Tierra (White Paper on Land) no apoya la abolición radical de la ley consuetudinaria, sino que favorece la conversión de los derechos de la ley consuetudinaria a los derechos de la ley común. En este sistema, solo aquéllos que pueden mostrar que han salido de la ley consuetudinaria, pueden legar la propiedad a sus hijas en un testamento. En **Botswana**, la herencia depende de la opción del régimen de matrimonio y la Ley de Administración de Estados de 1979 le permite a los hombres excluir sus esposas del testamento si el matrimonio está fuera de la comunidad de bienes. Hay propuestas para fortalecer algunos principios consuetudinarios, por ejemplo en **Lesotho**, en que las decisiones sobre quién debe tener los derechos a la tierra, incluso a través de herencia, será determinado por quién hará el uso más pro-activo de la tierra. Por lo tanto, las mujeres no heredan propiedades sino que adquieren un derecho para usarla. El Mantenimiento

de la Familia de Personas Fallecidas de **Zimbabue** concede derechos de usufructo a la viuda e hijos, pero no la posesión.

Los derechos de las viudas, incluyendo las de matrimonios polígamos, son complejos. En **Zambia**, **Sudáfrica** y **Zimbabue**, cada viuda con hijos tiene derecho absolutamente (p.ej. a la exclusión de otros beneficiarios) a la propiedad individualmente (propiedad en la casa o habitación que ella ocupa) y la propiedad común (usada por todos los miembros de la familia) tiene que compartirse entre las viudas. Sin embargo, los problemas aparecen en el caso de propiedad común. La Ley de la Tierra de **Lesotho** de 1997 permite a la viuda permanecer en la casa matrimonial siempre que no se vuelva a casar, lo que le da a la viuda derechos de usufructo y no derechos de posesión. Los derechos de las viudas a herencia también están sujetos a ciertas condiciones. Los derechos de las viudas a la propiedad están a menudos condicionados no sólo a las buenas relaciones con la familia del fallecido sino también a la conformidad con algunos rituales consuetudinarios. Por ejemplo en **Swazilandia**, estos rituales incluyen ritos tradicionales de luto y el "levirate" o herencia de la viuda. El acceso a la propiedad de viudas de maridos afectados por el VIH/SIDA es un problema especialmente agudo en el Sur de África, aunque en la mayoría de los países de la región, es crimen desahuciar estas viudas.

11. DERECHOS A LA PROPIEDAD MARITAL

Las normas socio-económicas y culturales así como las dinámicas de poder que sostienen el matrimonio a menudo combinar para definir las relaciones de la propiedad marital. En aquellos lugares donde se considera que las mujeres casadas están bajo la tutela de sus maridos, el control, cuando no la posesión de la propiedad marital también pertenece al marido o a los miembros de la familia del marido. Estos asuntos se discuten más profundamente a seguir en el apartado " Título conjunto para las mujeres" y son importantes puesto que ayudan a identificar las propiedades maritales a las que pueden acceder las mujeres. Los derechos de las mujeres a la propiedad pueden surgir tanto de una doctrina legal conocida como "comunidad de bienes" o de los bienes separados de los cónyuges denominada "separación de bienes". Normalmente, los cónyuges pueden decidir juntos cual régimen de propiedad marital quieren adoptar (que determina cómo se dividirá la propiedad siempre que sea necesario), en el momento de la boda o a cualquier momento durante el matrimonio, a través de una declaración legal y escrita. Sin embargo, en la práctica, las normas consuetudinarias y las políticas familiares pueden ser factores decisivos.

En la comunidad de bienes, todos los bienes adquiridos durante el matrimonio se consideran propiedad marital y en caso de separación o divorcio, todos los bienes se dividen en partes iguales entre el marido y la esposa. En caso de fallecimiento de uno de los cónyuges, el cónyuge que viva también tiene derecho a la otra mitad de la propiedad marital. Esto es justo lo contrario de la doctrina legal de "separación de bienes". Bajo esta doctrina los bienes que cada cónyuge posee en su derecho individual le da a este cónyuge posesión y poder totales para administrar y deshacerse de sus bienes separados. En términos generales, estos bienes separados los adquieren los cónyuges antes del matrimonio, junto con bienes adquiridos por uno de los cónyuges durante el matrimonio ya sea por regalo o herencia.

En los matrimonios que no adoptaron la comunidad de bienes, las deudas y los activos de cada parte se mantienen separados y en la disolución de la unión, cada uno toma su parte. Por la separación

de bienes, los bienes no son maritales a no ser que la legislación estatutaria imponga la comunidad de bienes absoluta o universal. O sea, donde todos los bienes antes del matrimonio y adquiridos durante el matrimonio se integran a la comunidad de bienes. La ley les da a los cónyuges la oportunidad de organizar sus relaciones maritales sobre los bienes actuales y futuros por contrato. En la ausencia de tal declaración, el régimen de propiedad marital que se aplica en la mayoría de los países latinoamericanos es el de comunidad parcial de bienes. En **Costa Rica**, **El Salvador**, **Honduras** y **Nicaragua**, el régimen que se emplea a falta de la declaración legal por escrito es la separación de bienes.

Sin embargo, cualquiera que sea la categorización legal, en la práctica y en la mayoría de los países del mundo los regímenes de propiedad marital aún no ofrecen derechos iguales a los dos cónyuges, dejando a las mujeres en desventaja en caso de divorcio, separación o abandono. Por ejemplo, incluso cuando la mujer compra una casa u otro bien, o trae bienes regalados o heredados de fuera del matrimonio, normalmente se registran en nombre del marido. Los bienes separados de las mujeres también pueden considerarse insignificantes por la costumbre. En muchos países del **Centro y Sur de Asia**, las hijas tradicionalmente reciben regalos cuando se casan (o se pagan dotes a la familia del marido), mientras que los hijos heredan una casa o un terreno. Esto a menudo se muestra perjudicial para las mujeres puesto que el valor de las casas y terrenos aumenta mientras que el de alfombras y mantas, por ejemplo, no. Después de la disolución del matrimonio, una mujer puede llevarse sus pequeños bienes pero no tiene derecho a los bienes más importantes adquiridos durante el matrimonio. Por lo tanto, las mujeres pueden heredar propiedad pero tienen menos probabilidad de heredar un terreno o una vivienda marital.

En América Latina, los asuntos relacionados con el matrimonio y con la propiedad marital están regulados por los códigos civiles de la mayoría de los países, con la excepción de **Costa Rica** y **Cuba**, donde se recogen en los códigos familiares. Aunque **Brasil** no tiene disposiciones legales para derechos iguales a la propiedad marital, el código civil de 2002 trata los derechos de la familia, los derechos de herencia, los derechos a la posesión y a la propiedad de una manera sensibilizada con la cuestión de género, reconociendo la igualdad de los derechos y deberes de los dos cónyuges. En el **Sur de África**, la ley de los derechos a la propiedad marital no siempre es clara, puesto que la legislación de los antiguos gobernantes coloniales normalmente se aunaba con reglas y prácticas locales consuetudinarias. La legislación que garantiza derechos iguales a la propiedad y a la tierra no es suficiente para asegurar el reconocimiento de los derechos de las mujeres, puesto que el título de la propiedad marital casi siempre se registra sólo en nombre del jefe varón del hogar. Si la propiedad está en nombre del marido puede deshacerse de ésta unilateralmente, dejando la mujer en una posición desprotegida. En estados **balcánicos** como **Croacia** y **Bosnia-Herzegovina**, la legislación de la propiedad no contiene disposiciones claramente discriminatorias contra las mujeres. Garantiza implícitamente derechos iguales a la propiedad para hombres y mujeres, pero como ocurre en la legislación de la vivienda, algunas disposiciones poco claras y procedimientos mal definidos de hecho colocan a la mujer en desventaja y da amplia discreción a los tribunales para interpretar qué es propiedad marital. Normalmente hay un problema al calcular la contribución de las mujeres a la propiedad común porque la mayoría de las contribuciones de las mujeres viene de trabajo reproductivo que no se cuantifica. En el **Sur de África**, muchas mujeres están casadas en algún tipo de ley consuetudinaria. Las reglas de la propiedad marital por la costumbre – aunque pueden variar entre matrimonios matrilineales y patrilineales – son similares a las reglas para los que se casan fuera de la comunidad de bienes. En **Botswana**, una pareja casada bajo la ley consuetudinaria de hecho puede elegir que se le dispense de las reglas consuetudinarias para tener comunidad de bienes. La Ley de la Familia de **Mozambique** de 2004 reconoce matrimonios de ley consuetudinaria y uniones no formales y las mujeres casadas por la costumbre puede reclamar propiedad marital. En los matrimonios en comunidad de bienes, todos los bienes y deudas de los cónyuges se combinan en un patrimonio conjunto. En **Namibia**, la Ley para la Igualdad de las Personas Casadas de 1996 se aprobó para permitir que las mujeres casadas en el régimen de comunidad de bienes pudieran

registrar propiedades en sus propios nombres. En **Lesotho**, la Ley para la Igualdad de las Personas Casadas, que quiere revocar las disposiciones discriminatorias que pone trabas a los derechos de las mujeres a la propiedad, está pendiente de promulgación desde el año 2000.

Las mujeres viven dificultades al acceder a la propiedad marital, especialmente después de la disolución del matrimonio, y a menudo dependen únicamente de la buena voluntad de sus ex maridos. Incluso donde el tribunal de ley consuetudinaria ha concedido posesión de la propiedad a las mujeres, las Cortes Alta y Supremas han derribado estas decisiones. En los **Balcanes**, aunque la ley ahora concede explícitamente derechos iguales entre los cónyuges, en la práctica los procesos judiciales de divorcio y la división de los bienes tarda mucho tiempo. Esto dificulta la vida del cónyuge que tiene que abandonar la propiedad común puesto que él/ella tiene que enfrentar muchos años de gastos extra e incertidumbre. En comunidades **africanas** e **islámicas** donde se practica la poligamia- y en especial donde los matrimonios son *de hecho* o ilegales – la distribución de la propiedad marital puede ser especialmente complejo, conflictivo y perjudicial para las mujeres.

12. TÍTULO CONJUNTO PARA LAS MUJERES

La compra individual de una propiedad normalmente continúa siendo una mera aspiración para la mayoría de las mujeres que no pueden permitirse comprar un terreno o una vivienda ni negociar en los mercados del suelo normalmente muy disputados y dominados por hombres. La división de género en el trabajo se aúna a las estructuras patriarcales sociales y familiares, falta de acceso al crédito o asesoría legal así como una serie de otros factores que niegan la posesión de la propiedad a la mayoría de las mujeres. Los hombres normalmente se apropian de los ahorros que las mujeres consiguen por su trabajo y las compras de suelo se hacen normalmente en el nombre del marido (si está casada) o, en el de miembros varones de su familia (si no está casada). La implicación directa de la propiedad en los nombres de varones es que el acceso de la mujer a la propiedad frecuentemente depende de las buenas relaciones con ellos y que por ley, no es necesario consultar a la mujer cuando se vende la propiedad. Sin embargo, la mayoría de las tierras no tiene títulos ni está registrada. Aunque para todos sus beneficios, el empuje para la obtención del título de la tierra podría minar el acceso de la mujer al suelo. Los riscos incluyen, extinción de otros derechos a la propiedad aparte de la posesión, la formalización del suelo llevando a un aumento en los valores de la tierra que frustra los derechos de otros usuarios, así como una decisión judicial cara.

Por la práctica general, la tierra normalmente fue adquirida por o asignada al jefe de familia que invariablemente es hombre. Esto se basa en la asunción casi universal de que si el hombre tiene un título individual, la tierra pertenece a la familia. Cuando tuvo lugar la distribución de la tierra en **Camboya** en 1980, la posesión comunal fue sustituida por el suelo privado lo que tuvo un impacto negativo para las mujeres. Mientras que tradicionalmente hombres y mujeres tenían derechos iguales al suelo, cuando ocurrió el registro de los derechos privados al suelo, la tierra normalmente se registraba sólo en el nombre del marido. En respuesta a esta clara discriminación de género, los movimientos femeninos pidieron la expansión de los títulos conjuntos, y ahora cuentan con el apoyo de donantes internacionales. Los títulos conjuntos de propiedades son normalmente reconocidos ahora en la legislación de muchos países y se aplican tanto a la propiedad personal combinada como a la asignación de tierras por parte del estado. La suposición es que si dos individuos viven juntos, y poseen la tierra en conjunto, la enajenación de esta propiedad requiere la aprobación de los dos.

La forma específica y formal de tenencia compartida se denomina "tenencia conjunta". En los acuerdos de tenencia conjunta la tierra y/o la vivienda es de los dos cónyuges (o de los dos miembros de una pareja que viven en una unión consensuada), ya sea a través de título conjunto o de regímenes de propiedad marital que asegura o estipula la posibilidad de que los dos cónyuges tengan derechos iguales a la propiedad marital. Esto puede ser obligatorio cuando hay una suposición en la ley de que cuando una pareja está casada, la familia o la "comunidad" creada por ese matrimonio tiene el derecho como una única unidad a la propiedad aportada a la comunidad. Normalmente la tenencia conjunta concede a las mujeres dentro del matrimonio o de una unión consensuada la mayoría de los derechos seguros al suelo. Existen varias formas de tenencia conjunta obligatoria en varios países, tales como **Bélgica**, **Bulgaria**, **Francia**, **Italia**, **Países Bajos**, **España y Suiza**, así como **Croacia**, **Serbia**, **Ucrania** y **Rusia**.

En Asia, se encuentran variaciones de tenencia conjunta obligatoria en **Azerbaján**, algunos estados de **India**, **Indonesia**, **Japón**, **Kirgistán**, **Laos**, **Filipinas** y **Vietnam**. En algunos países de América Latina, como **Guatemala**, **Nicaragua** y **Perú**, el régimen que se utiliza a falta de otra especificación, es la comunidad de bienes obligatoria, pero regalos, herencia o cualquier otro bien que aporte a la unión puede mantenerse como siendo propiedad separada. En África, **Burkina Faso**, **Etiopía**, **Senegal**, **Tanzania** y **Zambia** adoptaron enfoques de tenencia conjunta. Sin embargo, la posesión conjunta de parejas casadas no es común. En **Zambia** por ejemplo, sólo 12 por ciento de las unidades de viviendas transferidas tenían posesión conjunta de las parejas. En **Zimbabue**, 98 por ciento de los permisos de área de re-asentamiento de tierras agrícolas y de pecuaria son de propiedad de los maridos y el resto de las esposas – y las mujeres casadas por la ley consuetudinaria no pueden poseer propiedades en conjunto con sus maridos. La ley y la práctica en relación a la tenencia conjunta varía dependiendo de los países. Por ejemplo, en **Tanzania**, la ley del suelo estipula tenencia conjunta obligatoria en el suelo marital para todas las esposas. Aunque el país no reconoce posesión de feudo franco, la sección 161 de la Ley del Suelo de Tanzania parece presumir los derechos de co-ocupación para las esposas en el suelo que ocupan juntos. La tenencia conjunta obligatoria excluye "separación de bienes". Pocos países imponen comunidad universal de bienes, donde todos los bienes son en comunidad pero no separados. En **El Salvador**, por ejemplo, la propiedad y los alquileres de propiedades, traídos al matrimonio o adquiridos durante el matrimonio, son por ley de propiedad conjunta. En los **Países Bajos**, todos los bienes son de posesión conjunta, pero cada cónyuge tiene derecho a administrar y a disponer de los activos aportados al matrimonio.

Muchos países adoptaron un régimen de tenencia no obligatoria u opcional. Permite posesión conjunta de suelo o propiedades, pero no tiene la suposición legal de que ambos miembros de una pareja (casados o no) tengan derecho al suelo o propiedades adquiridas durante el matrimonio. Por lo tanto, un cónyuge debe poder demostrar que la pareja quiere que los bienes maritales sean de posesión conjunta. Esto normalmente deja a las mujeres en mucha desventaja cuando hay un divorcio o cuando fallece el esposo. Sin el apoyo de una ley de tenencia conjunta obligatoria, en muchos casos las mujeres no pueden poseer tierras dentro del matrimonio porque las leyes consuetudinarias o religiosas subordinan la mujer al hombre en el hogar y concede el derecho a la propiedad solamente al hombre. Sin embargo el título conjunto a menudo enfrenta las mismas dificultades y restricciones que los programas de título de propiedad convencionales (que le dan el título de propiedad a sólo un jefe de familia), para extender los derechos a la propiedad para las mujeres. Por ejemplo, en **Bengala Occidental**, **India**, incluso cuando el nombre de la esposa está incluido en la documentación de ordenación del suelo, normalmente no se le informa de este hecho o de su derecho a la propiedad del suelo o de su inclusión como propietaria conjunta, debido a las estructuras y actitudes de la cultura patriarcal. No obstante, la elaboración de un proyecto de titulación puede tener un efecto significativo en la concesión o no de títulos a las mujeres en un programa. Por el Proceso de Viviendas del Pueblo de **Sudáfrica** (PHP, siglas en inglés), un gran número de hogares liderados por mujeres pudo hacer el registro porque el hecho de vivir con dependientes era el requisito exigido.

Los países han ido modificado los elementos necesarios para definir al cabeza de familia, en un esfuerzo de incluir a las mujeres. Este es el caso por ejemplo de **Bolivia**, **Colombia**, **Honduras**, **Perú** y **Venezuela**. En 2001, **Brasil** alteró la práctica tradicional de posesión masculina de tierra y empezó emitiendo títulos conjuntos de acuerdo con la Constitución de 1988. Sin embargo, como ocurre con muchas iniciativas de títulos conjuntos, no hay ninguna estadística disponible sobre el número de mujeres que recibieron esas tierras y que comparten títulos conjuntos con sus cónyuges. En **Vietnam**, la legislación del uso del suelo de 2003 requiere que los Certificados de derecho al uso del suelo tengan los nombres del marido y de la esposa pero el certificado físico sólo tiene espacio para un nombre, lo que hace que apenas en el 3 por ciento de los certificados aparezcan los dos nombres. En **Nicaragua**, los títulos y el registro conjuntos son necesarios para todas las tierras distribuidas en la reforma agraria. En la práctica, sin embargo, ha sido difícil implantar estas disposiciones, incluso después de muchas campañas educativas.

El título conjunto como una herramienta de igualdad de género es un fenómeno relativamente reciente y hay pocos estudios disponibles. Aunque hay considerables evidencias teóricas de que las mujeres se beneficiarían de la participación en programas de titulación conjunta, hay poca información disponible sobre el impacto de estos programas para las mujeres. En cualquier caso, el registro obligatorio de los títulos conjuntos es especialmente difícil para las uniones consensuales de bajos ingresos, para quienes es imposible obtener la documentación necesaria. Una respuesta ha sido la emisión de títulos de co-posesión (en vez de conjunta) en algunos países, incluyendo **Perú** y **Santa Lucía**. En **Filipinas**, la propiedad adquirida en las uniones consensuales está cubierta por las leyes de co-posesión y posesión conjunta, y es necesario el consentimiento de las dos partes para cualquier transacción con o sin registro. Mientras que la tenencia conjunta se promueve muy activamente, hay otras formas de tenencia que también tienen un impacto beneficioso en las mujeres y necesitan más estudio.

13. OPCIONES DE TENECIA FLEXIBLE PARA LAS MUJERES

El enfoque dominante en los derechos a la propiedad que prevalece en la mayoría de los países en vías de desarrollo ha sido el enfoque en los derechos a la propiedad individual. Sin embargo, se pueden considerar una amplia gama de opciones legales que van desde algunas formas de derecho de arrendamiento al control del alquiler y la ocupación colectiva como se ve en el contexto latinoamericano. Esto se refleja en el Comentario General No. 4 (1991) adoptado por el Comité de las Naciones Unidas de los Derechos económicos, sociales y culturales que declara que "la tenencia tiene varias formas, incluyendo alojamiento alquilado (público y privado), casas en cooperativa, arrendamiento, ocupación-propietario, viviendas de emergencia y asentamientos informales, incluyendo ocupación de tierra o propiedad", el estudio de UN-Habitat reconoce que en la mayoría de los países existe una amplia gama de tipos de derechos al suelo y tenencias, que forman una línea continua. En un extremo están las formas de tenencia compartida informales o ilegales, como el reconocimiento *de hecho* de un asentamiento informal o ilegal, la protección política contra el desalojo forzado, etc. En la mitad de esta línea continua están los derechos de co-ocupación, derechos compartidos del usuario, posesión adversa colectiva, concesiones especiales y tenencia comunal consuetudinaria, que puede ser informal o formal. En el otro extremo de la línea está la co-posesión y arrendamientos registrados, a los que convencionalmente se les denomina tipos de tenencia formal.

Con excepción de algunas sociedades consuetudinarias matrilineales, parecería que la tenencia comunal consuetudinaria –donde toda la tierra está en manos de la comunidad- no ofrece derechos directos ni seguros a suelo agrícola, sino derechos de acceso amplio e igual a tierras administradas en comunidad por familiares varones o maridos. Hay excepciones, como en algunas partes de **Kenya** y en partes de **Tanzania** y **Ghana**, donde los padres le dan la herencia a las hijas a través de la conversión de tierra comunal en tierra familiar. Bajo la tenencia familiar, a la familia (a menudo una familia con miembros agregados) se le reconoce como propietaria de la tierra y con derechos individuales a la propiedad, como en **Santa Lucía** en el Caribe y en partes de Europa Oriental (**Albania**) y Asia Central (**Krigistán**). Aunque las mujeres casi siempre son perjudicadas dentro de la familia, las experiencias de **Santa Lucía** sugieren que la tierra de la familia le ofrece a la mujer la oportunidad de tener derechos legales al suelo, un derecho que es más difícil de obtener para las mujeres cuando la tierra pasa a ser de propiedad individual.

Los títulos de grupos o comunidades no impiden explícitamente que las mujeres accedan al suelo u obtengan otros derechos al suelo, pero en la práctica se exigen salvaguardias para garantizar la inclusión de las mujeres. **Mozambique** ha intentado hacerlo a través de su reciente legislación del suelo, que tiene por objetivo extender los derechos de propiedad comunitaria a las mujeres. En **México**, el ejido – una forma de tenencia de tierra comunitaria y colectiva- demuestra el riesgo de excluir a las mujeres como miembros plenos de la comunidad. La experiencia más extensa con cooperativas se encuentra en **Europa Oriental** y en **América Latina**. Bajo el sistema de tierra compartida, normalmente la tierra tiene tenencia en común en vez de tenencia conjunta y los miembros tienen derecho a retirar su parte sin autorización de los otros miembros. Grandes cooperativas todavía existen en **Bulgaria**, **Estonia**, **Hungría** y **Eslovaquia** pero las prácticas de los socios que sólo venden a jefes de familias varones han continuado. Las dos excepciones a esta política son **Cuba** y **Nicaragua** donde todos los miembros familiares adultos, independientemente de su género, pueden participar. Por lo general, las experiencias de cooperativas en América Latina no han sido beneficiosas para los derechos de la mujer al suelo. También ha habido bastante apoyo de donantes para viviendas en cooperativa en **Sudáfrica** – con la participación de mujeres – aunque muchos de los esquemas iniciales han tenido dificultades para seguir adelante debido a razones financieras.

En las transacciones en grupo del mercado del suelo, un grupo de individuos o familias se juntan para participar en el mercado para facilitar la transacción. Normalmente, estos grupos no tienen ningún objetivo de igualdad de género ni se destinan a agricultoras pobres especialmente. Sin embargo, hay excepciones como en **Guatemala**, donde el programa de mercado del suelo patrocinado por el estado,"Paz", basado en un banco de la tierra, exige que aparezca el nombre de los cónyuges de cada familia en el documento. Una ONG en Andhra Pradesh (**India**), La Asociación Deccan para el Desarrollo (DDS, siglas en inglés), ha trabajado con grupos de mujeres sin tierra y con poca tierra desde 1989 para conseguir apoyo financiero para que estos grupos arrienden o compren tierra agrícola para agricultura colectiva. La privatización de viviendas de propiedad del estado normalmente continúa sin entender su impacto en la cuestión de género. En **Zambia**, por ejemplo, la política de privatización del suelo para transferir la posesión (de viviendas de empleados coloniales) para "inquilinos en posesión" se estableció en un lenguaje neutro desde el punto de vista de género, pero la práctica favoreció la concesión de títulos a los hombres como jefes de familia incluso cuando los contratos anteriores de alquiler estaban a nombre del marido y de la esposa. Aunque el mercado de viviendas abre oportunidades para que las mujeres compren una casa, no llega a las mujeres pobres urbanas. Varios países han aprobado legislación para proteger los derechos de las viudas y madres a viviendas alquiladas mediante alquiler compartido y derechos de ocupación, pero esta tendencia se está debilitando. En **Bosnia-Herzegovina**, **Croacia**, **Macedonia**, **Montenegro** y **Serbia**, los derechos de ocupación de apartamentos dentro del sistema de posesión social se aplica a los dos cónyuges. En **Brasil** y **México**, casas similares de alquiler colectivo están disponibles en los centros históricos, aunque estas viviendas normalmente están muy llenas de gente y en un estado deteriorado. En la mayoría de los países, como en **Sudáfrica** y **Namibia**, los

alquileres informales del patio trasero continúan siendo la principal forma de tenencia. Varias formas de tenencia conjunta también pueden usarse para regular asentamientos informales, como la posesión urbana adversa, concesiones especiales para el uso de suelo público para fines de viviendas y la concesión de los derechos del usuario, abordados más adelante.

Varias tenencias innovadoras o flexibles están surgiendo en todo el mundo, pero no está claro si tienen en cuenta la cuestión de género. Por ejemplo, el borrador de la Ley de Tenencia Flexible del Suelo de **Namibia** estipula dos formas de tenencia innovadoras y muy relacionadas: un tipo de posesión de grupo de suelo urbano inspeccionado con títulos de inicio en terrenos no inspeccionados, sujetos a condiciones establecidas en la formación del grupo; y los derechos individuales a terrenos medidos (pero no inspeccionados formalmente) en un bloque inspeccionado. Sin embargo, una crítica a este programa es la falta de cláusulas que protegen los derechos de las mujeres al suelo como el registro conjunto obligatorio para los cónyuges y/o derechos a la herencia automática para viudas, derechos iguales a la herencia para hijas e hijos y los cupos de participación para mujeres en organismos que toman decisiones en bloque. En otros lugares de **África**, hay dos iniciativas distintas que se podrían aprovechar a favor de los derechos de las mujeres a la propiedad: el sistema de registro a nivel local en vigor desde los años de 1970 en **Zambia**, y las perspectivas para la seguridad de la tenencia sin la necesidad de inspección del suelo creadas a través de la Ley del Suelo de 2007 en **Mozambique**.

14. GESTIÓN DE LA PROPIEDAD POR PARTE DE LAS MUJERES

Incluso en los lugares donde las mujeres son propietarias independientes o conjuntas de propiedad, los hombres tienen más probabilidad de ejercer el control. Por ejemplo, en **Pakistán** las mujeres pueden formalmente ser dueñas de la tierra pero la costumbre puede limitar sus derechos al uso o a disponer de esta tierra. No existen requisitos legales específicos en relación a los derechos de las mujeres para controlar o disponer de tierras. En algunos países del Sur de África, como por ejemplo en **Swazilandia** y **Lesotho**, las mujeres aún se consideran menores de edad legalmente. Los maridos tienen el poder marital para administrar los bienes conjuntos y para representar a sus esposas en los trámites civiles. Una mujer casada en la ley consuetudinaria se considera menor de edad y requiere el consentimiento de su marido para comprar tierras o hacer un contrato. En los lugares donde los hombres tienen poder marital sobre las mujeres – por ejemplo en **Swazilandia** y **Lesotho** – este poder anula efectivamente cualquier derecho a la propiedad que le corresponde a las mujeres. Esto también ocurre porque casi siempre los bienes están registrados en el nombre del marido. En **Swazilandia**, las mujeres casadas fuera de la comunidad de bienes tienen que tener la ayuda de sus maridos para registrar la propiedad. Los códigos civiles y las leyes de la familia que todavía permiten la administración desigual de la propiedad marital también violan los instrumentos internacionales de derechos humanos y pueden ir en contra de las constituciones de estos países.

En relación a la propiedad marital, hay tres modelos diferentes de gestión de la propiedad. En la gestión conjunta, los cónyuges tienen que actuar conjuntamente en relación a los bienes en comunidad, como es la práctica en **Bolivia**, **El Salvador**, **Francia**, **Namibia**, **Filipinas**, **Serbia** y **España**. La gestión única concede a un cónyuge poder exclusivo para administrar los bienes comunes, como se ve en **Paraguay**, **México**, **Lesotho**, **Honduras**, **Guatemala**, **Ecuador**, **República Dominicana**, **Chile** y **Botswana**. La gestión igual ofrece a cada uno de los cónyuges, por separado,

el poder de administrar todos los bienes que posee la pareja conjuntamente, como es el caso en **Bélgica**, **Brasil**, **Bulgaria**, **Etiopía**, **Italia** y **Mozambique**. No obstante la mayoría de los países han adoptado una combinación de reglas de gestión, cuya aplicación depende de la naturaleza de la propiedad en cuestión. Por ejemplo, un cónyuge puede tomar todas las decisiones, excepto las relacionadas con la casa y el suelo que requiere el acuerdo de los dos. En **Ecuador**, por la ley formal cualquier propiedad adquirida por la pareja automáticamente forma parte de los bienes maritales y es de posesión conjunta, pero en la práctica si el título de la tierra está en el nombre del marido, él puede deshacerse de la tierra sin la firma de su esposa, porque raramente se cumplen las reglas de la firma.

El concepto de "autoridad marital" fue una vez escrita en la mayoría de los códigos civiles. Aunque no sea más válido para la mayoría, es todavía una norma consuetudinaria fuerte. En algunos países, por ejemplo **Zimbabue**, los que eligen casarse en comunidad de bienes deben firmar una escritura especial para este efecto. El poder marital queda excluido, aunque las mujeres todavía deben recibir "ayuda" al registrar los bienes y en las transacciones de la propiedad. Es necesario un cambio en las actitudes patriarcales para mejorar no sólo la posesión formal de las mujeres sino también el control de sus derechos al suelo, bienes y casa. Un punto de discusión es que si las mujeres no tienen tenencia de la tierra separada e independiente de sus maridos, no podrán beneficiarse de esa tierra a lo largo del tiempo, puesto que sus maridos aún tendrán el control de esa tierra.

15. DERECHOS DE PROPIEDAD EN LAS UNIONES DE HECHO

Muchas mujeres no están casadas legalmente, especialmente en los lugares donde las costumbres y tradiciones predominan. Por ejemplo en las áreas rurales de **Perú** el 40 por ciento de las mujeres cuentan que viven en uniones consenusales, mientras que en las regiones rurales de **El Salvador** la proporción es de 63 por ciento. El matrimonio legal puede ser caro, tarda mucho tiempo y puede exigir documentación de residencia que las mujeres no tienen. En muchos países, si la propiedad no está registrada conjuntamente, es necesario la prueba de matrimonio legal antes de que entren en vigor las disposiciones de título conjunto, si es que alguna vez entran en vigor. En algunos países una provisión legal específica que estipula que las uniones consensuales provocará la protección legal de los derechos a la propiedad adquirida durante la unión permite a muchas mujeres hacer cumplir en la práctica sus derechos a la propiedad, que no hubiera sido posible de otra forma. En **Perú** y **Ecuador**, las personas que viven juntos se declaran como co-propietarios de los bienes como una forma distinta de propietarios conjuntos de bienes. La distinción es que su estado marital no es importante porque los dos poseen una parte separada de los bienes en vez de poseer los bienes juntos como un todo. En **Colombia** las uniones consensuales no tienen que probarse, sólo hay que declararlas como que son verdaderas. El Código de Familia de las **Filipinas** declara que la propiedad adquirida en las uniones con o sin matrimonio está cubierta por las leyes nacionales de co-posesión y posesión conjunta y la presunción es que si dos personas viven juntas, los dos son dueñas conjuntas de su tierra. Incluso cuando la mujer no participa de la adquisición de la propiedad, se le considera que ha contribuido conjuntamente si cuidó y mantuvo la familia y el hogar.

En **América Latina**, con el reconocimiento cada vez mayor de las uniones *de hecho* en la región, el régimen de propiedad marital también se está aplicando lentamente a este tipo de uniones. En el caso de uniones *de hecho*, los derechos a herencia normalmente se reconocen por la legislación bajo la condición general de que no haya habido matrimonio previo. Si uno de los miembros de la

unión *de hecho* estuvo casado anteriormente, los compañeros de las dos uniones deben compartir el derecho a la herencia. No son todos los países que reconocen las uniones *de hecho*. Los compañeros que sobreviven en las uniones *de hecho* se excluyen a menos que sus parejas hayan dejado un testamento. La regla general en las uniones *de hecho* es que el compañero –mujer u hombre- sólo puede ser heredero sin testamento y conseguir ese estado limitado en los países donde este tipo de unión se reconoce legalmente. Las uniones *de hecho* son reconocidas especialmente en políticas gubernamentales sobre el suelo y la vivienda.

La mayoría de las mujeres en el **Sur de África** están casadas por la ley consuetudinaria, sin embargo algunas se casaron en los dos sistemas porque a veces es difícil probar los matrimonios consuetudinarios en los trámites legales formales. En **Namibia**, la práctica sugiere que no es poco frecuente en la mayoría de las regiones que una pareja se case en términos de ambas leyes, la civil y la consuetudinaria, y que dependan de diferentes normas legales y sociales, dependiendo de la situación enfrentada. Hay, no obstante, algunos avances positivos. En **Mozambique**, el trecho de la Ley de la Familia de 2004 cambió las cosas para las mujeres al reconocer los matrimonios realizados por la ley consuetudinaria y las uniones no formales. Ahora las mujeres casadas por la costumbre pueden reivindicar la propiedad marital. Aunque es una ley progresista, define una familia, que es la base para la distribución del suelo, como "un conjunto de personas que viven en la misma casa bajo la autoridad de un cabeza de familia, casados o en unión *de hecho*". Se ha discutido que esto deja espacio para que la tierra se asigne al hombre, que por el sistema patriarcal se considera el cabeza de familia.

16. MUJERES COMO BENEFICIARIAS EN LA REDISTRIBUCIÓN DEL SUELO

El reconocimiento de los derechos de tenencia de los habitantes de asentamientos urbanos pobres e informales ha sido una importante fuerza impulsora de la ordenación y redistribución del suelo. Entre los países donde tales ordenaciones del suelo han tenido lugar, la escala, los mecanismos y el impacto ha variado. Sin embargo, las mujeres casi nunca se han beneficiado puesto que el criterio que hay que cumplir y el método de concesión de los títulos han favorecido a los hombres. Por ejemplo, las ordenaciones de suelo modernistas iniciadas en todo **Oriente Medio** no alcanzaron mucha cosa a través de la redistribución y con seguridad no tuvieron en cuenta la mayoría de las mujeres. De hecho los modelos cambiantes de la economía, el cambio del cultivo compartido para formas mecanizadas de producción, el cambio de sistemas de tenencia informales para los sistemas formales, así como la urbanización, normalmente se han aunado para consolidar el suelo en manos masculinas. En **Egipto**, los principales beneficiados fueron hombres de clase media del área rural y en menos grado hombres de clase trabajadora del área rural. Las mujeres que tuvieron acceso al suelo fueron pocas y principalmente eran viudas con la tutela de hijos pequeños, aunque ninguna divorciada en circunstancias parecidas. **Namibia** coloca a las mujeres bajo un enfoque cada vez mayor como beneficiarias a través de su Estrategia Nacional de Vivienda; pero después como pasó con el borrador de la Política del Suelo de **Zambia** (que estipula que el 30 por ciento de todo el suelo demarcado se reserve para las mujeres), en la práctica cualquier suelo asignado a una mujer está muy lejos de las áreas urbanas, es subdesarrollado y sin los servicios adecuados.

Antes de 1960, las principales reformas del suelo de **América Latina** ocurrieron como resultado de las revoluciones sociales en **México**, **Cuba** y **Bolivia**. En estas reformas, la mayor parte de las

mujeres fueron discriminadas en relación al acceso y gestión del suelo, ya que el trámite regular favorecía a los hombres como cabezas de familia y beneficiarios. Algunos países también han respondido al legado colonial torcido y desigual de distribución del suelo de maneras diferentes, inevitablemente incluyendo alguna forma de redistribución de los derechos al suelo. En **Bolivia** el beneficio de las distribuciones del suelo que resultaron de la ordenación del suelo se limitó a madres y viudas. También, la mayoría de las mujeres indígenas no se benefició de la distribución de tierras porque no se las consideraba ni como cabezas de familia ni como agricultoras. Más tarde **Chile** y **Nicaragua** completaron la reforma agraria distribuyendo tierras a quienes las trabajasen y produjeran cultivos, aunque más tarde las ordenaciones del suelo regresivas acabaron con algunos beneficios. Las leyes agrarias de **Bolivia**, **Brasil**, **Colombia**, **Costa Rica**, **Guatemala**, **Honduras**, **Nicaragua** y **México** ahora reconocen explícitamente los derechos iguales de hombres y mujeres. En términos de la distribución del suelo, la prioridad la tienen las mujeres refugiadas o desplazadas cabezas de familia en la ley de **Guatemala** y de **Colombia**, aunque en **El Salvador** el Programa de Transferencia de Tierras para ex – guerrilleros da prioridad a las mujeres.

En el **Sur de África**, uno de las principales distinciones relevantes a la ordenación del suelo está entre los países que tienen poblaciones grandes de asentados y aquéllos que no. **Sudáfrica**, **Namibia** y hasta hace poco tiempo **Zimbabue**, tienen bastantes poblaciones de colonizadores con grandes áreas de tierras, especialmente suelo agrícola y por lo tanto, el retorno de este tipo de propiedad para la mayoría de la población ha sido una meta política, cuando no una política. En comparación, la mayoría de las poblaciones de colonizadores de **Mozambique**, **Angola**, **Zambia** y **Malawi** salieron de estos países poco tiempo después de la independencia. En este grupo de países, existe otra distinción entre, por un lado **Mozambique** y **Angola**, donde los primeros gobiernos post-independencia no tenían las trabas de la obligación de compensar terratenientes colonizadores que se fueron del país, y por otro lado, **Malawi** y **Zambia**, donde los primeros esfuerzos de ordenación del suelo se vieron limitados por la obligación de compensar. La tercera categoría principal está compuesta por **Lesotho** y **Botswana**, ninguno con grandes poblaciones de colonizadores. **Swazilandia** es único en este sentido pues aunque tenía una considerable cantidad de tierras de posesión de colonizadores, la mayor parte de esta tierra fue comprada de nuevo por el pueblo Swazi durante el último siglo. En países donde los esquemas de redistribución y compensatorios fueron realizados, las mujeres casi nunca fueron el grupo objetivo.

La redistribución a través de la ordenación del suelo en partes de África también tuvo lugar de otras dos maneras. La primera es la conversión de la tenencia en respuesta a la rápida urbanización, como en **Botswana** donde los consejos de la tierra están involucrados en el proceso de distribución del suelo tribal para uso y desarrollo urbano. La segunda es mediante la reorganización de la tenencia donde el suelo consuetudinario se ha convertido en tenencia moderna, llevando a conflictos en varios países africanos. La amplia mayoría de suelo en África todavía está bajo la tenencia consuetudinaria, principalmente en áreas rurales, aunque está creciendo la proporción de tierras en alguna otra forma de título individualizado (no necesariamente posesión). No hay cifras precisas de la cantidad de suelo bajo formas de tenencia diferentes. En **Zambia**, donde el 94 por ciento del suelo es oficialmente suelo consuetudinario, la tenencia consuetudinaria está bajo conversión a tenencia de arrendamiento por la Ley del Suelo de 1995, pero las mujeres no pueden beneficiarse plenamente del proceso. Un método semejante de conversión está en marcha en **Mozambique**. En todos los países de la región, las actitudes hacia la tenencia de la tierra están atravesando un proceso dinámico de cambio, pero se hace poco a través de la acción afirmativa sistemática para tratar asuntos de seguridad de la tenencia de las mujeres.

17. VIVIENDAS A FAVOR DE LOS POBRE ASEQUIBLES PARA MUJERES

El crecimiento urbano en espiral también ha aumentado la demanda de casas, por ejemplo en **América Latina** y **el Caribe**, el 75 por ciento de la población vivía en ciudades en 2000 y para el año 2030 se espera que esta proporción suba para el 83 por ciento. Las viviendas a favor de los pobres continúa siendo un enorme reto dados los atrasos existentes y crecientes, especialmente para los pobres que no cumplen los rígidos criterios de financiación del sector privado. Dado que la principal preocupación para la mayoría de los estados ha sido el déficit numérico de viviendas, casi todas las legislaciones de la vivienda no han tenido en cuenta la cuestión de género. Viviendas inadecuadas, mal ubicadas, con poco acceso a servicios de agua potable y electricidad, transporte público, telecomunicaciones, salud y educación, todo esto tiene un gran impacto en la vida diaria de las mujeres. Los regímenes de tenencia compartida en relación al uso del suelo, como se discutió anteriormente, se aplican de igual manera a la vivienda y tienen los mismos efectos negativos para las mujeres. A menudo las mujeres son excluidas de las distribuciones de suelo y viviendas. La expulsión del hogar marital (a veces sin divorcio), también obliga a las mujeres a irse a áreas de viviendas malas. En algunos países que retienen el poder marital del marido en los códigos de leyes, las leyes ponen trabas al registro de los activos inmobiliarios en nombre de mujeres casadas.

Las mujeres a la cabeza de familias normalmente representan una alta proporción de estos asentamientos informales en todo el mundo y se encuentran entre los más pobres. Lo que ha llevado a familias de pocos recursos y bajos ingresos a ocupar tierras vacías y a construir asentamientos informales sin seguridad de la tenencia, es la falta de políticas de vivienda adecuadas. Dentro de las familias, las mujeres en especial no tienen derechos a la seguridad y abrigo. Los derechos a la propiedad formal e informal con frecuencia sólo incluyen el jefe de familia, por lo tanto excluyen las mujeres y las hacen vulnerables al desalojo por parte de sus cónyuges y familia política. En Asia Central por ejemplo, el Código Civil de **Kirgistán** estipula posesión conjunta de la propiedad marital para parejas casadas y también permite bienes separados por regalo o herencia de uno de los cónyuges. Sin embargo, por la costumbre, la casa marital no es propiedad marital y la interpretación judicial en un divorcio normalmente es que la casa y el suelo alrededor son propiedad separada de los jefes de familia varones. La Ley del Suelo de **Lesotho** de 1997 permite que la viuda se quede en la casa matrimonial si no se vuelve a casar, dándole por lo tanto los derechos de usufructo a la viuda pero no los derechos de posesión. El acceso a la propiedad, especialmente de viudas con VIH-SIDA es un asunto especialmente serio. En los **Balcanes** como ocurre en otras sociedades post-conflicto o en transición, hay un torrente de legislación ad hoc y de emergencia, por ejemplo en relación a la vivienda, donde la perspectiva del género no se analiza suficientemente.

Como ocurren en los asentamientos formales, todavía se considera al hombre el propietario de la casa en un asentamiento informal o tugurio, excepto en las casas donde las mujeres son las jefas de familia. Sin embargo, los factores por detrás de la marginación de las mujeres pueden ser diversos y complejos. Por ejemplo, en el **África Sub-Sahariana**, la disponibilidad de viviendas urbanas formales e informales puede ser mucho más una consecuencia de las políticas coloniales y post-coloniales que vinculan la cuestión de la vivienda al empleo masculino. Como la vivienda social se considera por lo general un fracaso en la mayoría de los países, el énfasis se pone en la vivienda informal auto-construida. La experiencia de **América Latina** normalmente muestra que donde la comunidad es solidaria, ofreciendo tiempo para trabajar, así como el compromiso y los recursos de las familias involucradas, la auto-construcción y la ayuda mutua funcionan en los tugurios y en los asentamientos urbanos informales para el beneficio de las mujeres pobres. Sin embargo, es necesaria la participación de otras partes interesadas para ofrecer supervisión y conocimiento

especializado si queremos que prevalezcan viviendas de buena calidad y que se tenga en cuenta la cuestión de género.

Al contrario de los derechos al suelo y a la propiedad, el derecho a una vivienda adecuada no se ha tratado de manera suficiente en la mayoría de las constituciones y legislaciones nacionales. Por ejemplo, **Sudáfrica** es el único país en el Sur de África cuya constitución reconoce este derecho. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas, incluyendo **Argentina**, **Brasil**, **Colombia**, **Cuba**, **República Dominicana**, **Ecuador**, **Guatemala**, **Haití**, **Honduras**, **México**, **Nicaragua**, **Paraguay**, **Perú**, **Venezuela**, **Chile y Bolivia** reconoce este derecho. En algunos países, como **Ecuador**, **Uruguay y México**, el derecho a la vivienda aparece entre los derechos esenciales reconocidos y concedidos por los Estados. En otros, como **Nicaragua** y **Perú**, se menciona junto con la inviolabilidad de la casa. En **Bolivia**, **Colombia**, **Paraguay** y **Costa Rica** el derecho a la vivienda se considera una obligación del estado. En la constitución de **Colombia**, el derecho a la vivienda aparece como proveniente de la dignidad de la persona humana y en el documento equivalente de **Venezuela**, el derecho a la vivienda constituye una obligación del estado y de los ciudadanos que tiene que implantarse de manera progresiva. La constitución de **Argentina** ofrece uno de los mejores ejemplos de cómo el estado puede proteger el derecho a una vivienda adecuada cuando somete la interpretación de la expresión a lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para la mayoría, si no para todos los países, la vivienda continúa siendo un enorme reto dado los atrasos existentes y crecientes, como ya fue mencionado, y especialmente para los pobres que no cumplen los rígidos criterios de financiación del sector privado. El déficit total de viviendas ha crecido en todo el mundo, principalmente en los sectores más pobres de la población, quienes al contrario de las familias de clase media no pueden permitirse comprar ni siquiera una casa modesta. Por ejemplo, en **Brasil**, el déficit de viviendas urbanas se calcula en 5,4 millones de casas y el déficit rural en 1,2 millones de casas en el año 2000, con más del 80% de la demanda en áreas urbana. En 2004 el municipio de São Paulo en **Brasil** adoptó una norma solicitando que los programas de viviendas públicas incluyeran cláusulas dando prioridad a las mujeres como beneficiarias de los contratos, convenciones y otras formas de alianzas financiadas con fondos municipales, además del acceso a programas sociales y de educación profesional. La norma concede estos derechos de prioridad a mujeres solteras, casadas y a las que son jefas de familia.

La escasez de trabajos, especialmente para las mujeres y los sueldos inadecuados para comprar sus casas están entre las razones por las cuales las mujeres tienen pocas posibilidades de ser dueñas de una vivienda decente. Estudios realizados en **Honduras**, **Nicaragua** y **Perú** encontraron que las mujeres con título aumentaron su probabilidad de acceder a crédito, aunque la diferencia con los hombres continúa siendo significativa, incluyendo el acceso al crédito formal. En **Brasil**, las mujeres afro-brasileñas tanto en las áreas urbanas como rurales no son consideradas como riesgos de buen crédito cuando intentan comprar una casa. Las instituciones financieras formales no han sido la principal fuente de crédito para los pobres, mucho menos para las mujeres pobres. Normalmente las mujeres recurren a fuentes informales como crédito de amigos, familiares, préstamos directos o pagos en especie para compras a crédito.

Otro canal informal es la participación de las mujeres en organizaciones de ahorro y de crédito. Éstos incluyen asociaciones de ahorros y crédito rotativo- uno de los principales métodos de financiación informal encontrados en las regiones rurales de Centroamérica- bancos comunitarios, bancos rurales y cooperativas de ahorro y crédito. Una de las organizaciones de crédito más eficaces han sido los grupos solidarios, donde grupos de tres a diez personas – en la línea del Banco Grameen de **Bangladesh** y Banco Sol en **Bolivia** – tienen acceso conjunto al crédito y a la cooperación técnica. Hay bueno modelos de acceso al crédito de mujeres en **Nicaragua** – la experiencia del Centro de la Mujer de Xochilt-Acalt – y en **México** con el Modelo Tanda Préstamo. Estos esquemas de

ahorro y crédito son beneficiosos para las asociaciones de mujeres y fortalecen las capacidades de gestión local. Sin embargo, los esquemas se ven limitados por la restricción del capital operacional y por el bajo nivel de seguridad y permanecen fuera del sistema financiero formal.

18. REGULACIÓN DEL SUELO Y DESALOJO FORZADOS

Una gran parte de viviendas en casi todas las grandes ciudades en países en vías de desarrollo es informal en el sentido de que muchas están en suelo que ha sido ocupado sin título legal, consiste en subdivisiones ilegales sin permiso de planificación, son auto-construidas o son pisos alquilados informalmente en las zonas céntricas de la ciudad. Aunque los datos por género son incompletos, la literatura indica que en la mayor parte del Sur de África los más pobres entre los pobres son las mujeres y su falta de acceso al suelo y vivienda se debe principalmente a su acceso limitado a recursos en general. Otros problemas como la pobreza, el analfabetismo, la violencia y los altos costes de tierra con títulos de feudo franco y de derechos de arrendamiento, VIH/SIDA y leyes injustas de herencia y divorcio, también tienden a obligar a las mujeres a irse a vivir a tugurios y a áreas residenciales informales. Mientras que varios programas, tanto los patrocinados por el estado como los promovidos por ONGs y organizaciones comunitarias, quieren mejorar las condiciones de vida y la seguridad de la tenencia para los habitantes urbanos, no siempre incluyen a las mujeres como participantes iguales, aunque se considera que el registro de organizaciones de base comunitaria es mejor. La falta de voz política de las mujeres está por detrás de su incapacidad para resistir a un desalojo forzado, de la misma manera que sus reivindicaciones de inclusión en la regulación del suelo y tenencia y la mejora de los tugurios.

Estos asentamientos informales no reconocidos por la ley y por los sistemas legales del estado corren riesgo especial de desalojo forzado llevado a cabo en nombre del embellecimiento urbano, la prevención del crimen o como medida de seguridad. Las mujeres son una categoría vulnerable pero raramente se las tiene en cuenta en el análisis de desalojos forzados. Sin seguridad de la posesión- ya sea formal o informal- el derecho a la vivienda y al disfrute en paz de la propiedad se ve siempre amenazado y el riesgo de desalojo o desplazamiento forzados siempre es inminente. Puesto que es un elemento clave en el derecho humano a la vivienda, la seguridad de la tenencia debería estar disponible para todos, en términos iguales y sin discriminación. Aunque la regulación – tanto a través de la regulación del título del suelo como la regulación física- no se aplica ampliamente en términos de políticas nacionales, resulta en mejoras incrementales en la calidad de vida.

En casi todos los países del mundo las políticas dan respuestas inapropiadas o inexistentes para la rápida urbanización. Ninguno de los países resiste activamente el crecimiento de asentamientos informales. Sin embargo, la ausencia de recursos, la débil capacidad del gobierno local y el desgano para reconocer la permanencia de los nuevos emigrantes urbanos suponen un obstáculo para la gestión efectiva de este asunto. La mejora de asentamientos informales no ha ocurrido en una escala adecuada y los estudios piden una mirada más allá del reconocimiento legal de la tenencia, para poder tratar el creciente atraso de demandas por servicios en los asentamientos informales.

Zambia ha desplegado esfuerzos para mejorar la seguridad de la tenencia para los residentes de asentamientos informales, pero de los 1.040 permisos de ocupación concedidos hasta octubre de 2003, 14% estaban en nombre de mujeres y sólo dos de los permisos eran para tenencia conjunta.

La iniciativa Ciudades Sin Tugurios que involucra a gobiernos, sociedad civil y UN-Habitat, indica que las perspectivas de género aún tienen que asumir un papel principal. La regulación física o la mejora de los tugurios no se ha implantado con la misma frecuencia que la regulación legal, principalmente debido al coste y a la interrupción que supone para el estado y para la población general. Para el éxito de la regulación física, la participación popular y de las mujeres es esencial; pero, como lo han demostrado proyectos de países como **Ecuador**, **Costa Rica**, **Venezuela**, **Brasil**, **Perú**, **El Salvador y México** y partes de Asia y África, éste es un proceso duro y difícil que exige compromiso político y empoderamiento de género. Las políticas urbanas integradas que incluyen la cuestión de género son necesarias para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos informales y para ofrecer seguridad de la tenencia contra el desalojo forzado, ya sea por otros grupos o por el estado. Las mujeres también encuentran dificultad para conseguir compensación o reasentamiento debido a su acceso limitado a la justicia.

En **África**, algunos proyectos de mejora han atendido explícitamente las necesidades de las mujeres. Aunque los esquemas de mejora para asentamientos informales y tugurios son una buena práctica, hay que prestar atención especial a las mujeres si queremos que ellas se beneficien. En **Namibia**, que al principio no consideraba a las mujeres en los tugurios como beneficiarias potenciales, hay ahora un esfuerzo deliberado para incluir a las mujeres en la Estrategia Nacional de la Vivienda, como ya se mencionó anteriormente. En países con extensos terrenos de suelo privado, el principal problema que enfrentan los habitantes de asentamientos informales es la naturaleza ilegal de su ocupación. Por el contrario, la posesión de tierra del estado, p.ej. en **Mozambique** y **Zambia**, significa que a menudo hay una oposición legal menos enfocada en los asentamientos informales. Sin embargo, en países como **Zimbabue**, el Estado ha llevado a cabo amplios desalojos de ocupantes ilegales de sus suelos urbanos, con un impacto considerable en las mujeres.

Brasil ofrece varias formas de tenencia innovadoras que las mujeres en asentamientos informales pueden usar. La Zona Especial de Interés Social es uno de los instrumentos para la regulación de posesión del suelo que ha prescrito en las "Leyes Municipales" del país. La Zona Especial de Interés Social permite que se apliquen reglas variables al uso y ocupación de suelo en proyectos de regulación de posesión de suelo urbano y las mujeres tienen derechos de prioridad. Por las reglas de posesión urbana adversa de la Zona Especial de Interés Social, cualquier individuo o grupo puede adquirir posesión de una pequeña propiedad privada si la han ocupado continuamente durante un periodo mínimo de cinco años, sin intervención legal de su dueño. En relación a la Concesión Especial para Uso de Suelo Público para fines de vivienda, el objetivo es ayudar a reducir la vulnerabilidad social de las mujeres y evitar prejuicios contra ellas en caso de separación legal o *de hecho*. De este modo, las mujeres que son ocupantes irregulares de suelo público y que cumplen los requisitos de esta nueva ley, pueden obtener el título de posesión en sus propios nombres. La Concesión del Derecho Real de Uso es otro instrumento para la regulación del suelo público en **Brasil**. Para fines de programas de viviendas y proyectos de interés social, los documentos de concesión emitidos deben aceptarse como garantías para préstamos de financiación de viviendas. La prioridad también es para mujeres solteras con hijos que son cabezas de familia.

19. ALIANZAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER

Numerosas organizaciones tratan los derechos a la tierra y cuestiones de género, incluyendo agencias gubernamentales, grupos de asistencia legal, movimientos laborales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), que incluyen organizaciones de base comunitaria. Sin embargo, sólo un pequeño número de organizaciones tratan los dos asuntos, derechos a la tierra y cuestiones de género. La posición de las ONGs en el sector del suelo varía considerablemente entre los países. Los programas gubernamentales de títulos propiedad a menudo coordinan sus actividades con organizaciones de nivel nacional y local, tales como organizaciones de trabajadores rurales o campesinos. Estas organizaciones normalmente son dominadas y lideradas por hombres que casi nunca están interesados en extender a las mujeres los derechos a la propiedad. Si los programas de títulos de propiedad tienen el objetivo de darles a las mujeres derechos, tienen que trabajar con organizaciones que den prioridad a los derechos e intereses de las mujeres.

Los programas más exitosos que tratan de una mejor seguridad de la tenencia para las mujeres han sido producidos por políticas innovadoras y que tienen en cuenta la cuestión de género mediante sistemas participativos de gestión del suelo a favor de los pobres donde la sociedad civil ha tenido un papel significativo en cinco áreas principales: (1) mejorar la concientización sobre los derechos de la mujer a la propiedad; (2) ejercer presión para mejorar la seguridad de la tenencia de las mujeres; (3) participación en proyectos que tengan por objetivo aumentar los derechos de las mujeres; (4) monitoreo de la implantación de las políticas; y (5) ofrecer apoyo legal para el cumplimiento de los derechos de la mujer a la propiedad.

Aunque muchos países suscriben los principios internacionales en relación a los derechos iguales de las mujeres al suelo, propiedad y vivienda, como se refleja en sus constituciones y a menudo en sus leyes, lo que falta es la concientización pública de estos principios. En **India**, la federación nacional de habitantes de tugurios, y Mahila Milan son ejemplos de organizaciones comunitarias con un enfoque en la protección y mejora de los derechos de la mujer a vivienda y tenencia en asentamientos informales. Un estudio de títulos conjuntos en **Laos** demuestra que las mujeres, especialmente en áreas rurales y entre los pobres urbanos, con frecuencia son menos cultas que los hombres y se sienten menos seguras al tramitar con documentos escritos y transacciones oficiales. El Sindicato de Mujeres de Laos (LWU, siglas en inglés), a través de su oficina de investigación, el Centro de Información & Desarrollo de la cuestión de género (GRID, siglas en inglés), ha sido muy activo tanto a nivel nacional como a nivel local para promover la igualdad de género y para asegurar que los derechos de las mujeres se reconozcan y se cumplan en los programas de títulos de tierra. **Namibia** ofrece un ejemplo de buena práctica en la alianza formada entre el gobierno nacional, el Grupo de acción para la vivienda de Namibia y la Federación de habitantes de tugurios para implantar el sistema bloque de tenencia de la tierra.

La participación de la sociedad civil en el borrador de la Ley del Suelo de **Mozambique** de 1997 tal vez es el ejemplo regional mejor conocido del compromiso de una ONG con la legislación. La Alianza de la tierra de **Zambia** es una coalición de organizaciones de la sociedad civil activamente involucradas en el proceso de políticas que resultó en la adopción de una política del uso del suelo en ese país. La Asociación de abogadas de **Tanzania** (TAWLA, siglas en inglés) también ha trabajado muy activamente en ese país. Organizaciones profesionales y legales también pueden tener un papel importante en ejercer presiones a favor de la ordenación del suelo a través de investigación, defensa y litigio. El Centro de Mujeres de Xochilt-Acalt en Malpaisillo, **Nicaragua**, es un ejemplo de cómo organizaciones de la sociedad civil pueden también contribuir a hacer cumplir la legislación

y superar los obstáculos para la regulación del suelo a favor de las mujeres. Un acontecimiento decisivo fue la norma en 2004 en São Paulo, **Brasil** (ver arriba bajo el nombre " Derechos participativos de la mujer en la gobernanza del suelo") que resultó de propuestas conjuntas de movimientos de mujeres y de la vivienda. Las organizaciones brasileñas también trazaron una Plataforma para la Reforma Urbana para tratar de las desigualdades sociales y territoriales basada en el "derecho a la ciudad", incluyendo las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad, así como la gestión urbana democrática.

En América Latina varios movimientos o proyectos tienen por objetivo la resistencia a desalojos forzados, la promoción del derecho a abrigo y la facilitación de cooperativas o mejoras de asentamientos informales; incluyen el movimiento de Ocupantes e Inquilinos (**Argentina**), Villa El Salvador (**Perú**), la Federación **Uruguaya** de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM), y el Centro Feminista para la Información y la Acción (CEFEMINA) en **Costa Rica**. En este país, la movilización y la invasión de tierras de propiedad del estado por el CEFEMINA y el Comité Nacional Patriótico instaron al gobierno a declarar una emergencia nacional en relación a la situación de la vivienda en el país y desencadenó la creación de alternativas, tales como proyectos de viviendas auto-construidas de múltiples partes interesadas para los pobres que viven en las áreas urbanas. En **Honduras** y gracias al activismo de ONGs, el número de títulos emitidos a mujeres ha sido más que el doble en comparación con el periodo anterior antes del año 2000 cuando las ONGs no estaban involucradas. En **Perú**, las redes de ONGs organizaron una serie de eventos a mediados de los años noventa para influir en la metodología y procedimientos del programa de titulación rural a favor del reconocimiento de los derechos de la mujer a propiedad legal.

Las organizaciones legales ofrecen asesoramiento y consejo gratis o de bajo coste para ayudar a grupos e individuos pobres. Uno de los canales más populares y extendidos es la capacitación de "para-legales" que trabajan con las comunidades y grupos desfavorecidos. El principal objetivo del Centro Legal de Mujeres en **Sudáfrica** es retirar las barreras para la igualdad sustantiva para las mujeres a través de la abogacía y litigios. Las asociaciones internacionales y nacionales de abogadas (FIDA) como la Asociación de Mujeres Abogadas de **Mozambique** (AMMCJ), y la Clínica Nacional de Ayuda Legal para Mujeres (NLACW, siglas en inglés) en **Zambia**, ofrecen ayuda legal a las mujeres. Centros generales de ayuda legal también incluyen el apoyo legal a las mujeres. En **Brasil**, **Colombia** y **Guatemala** varias redes de ONG apoyan la capacitación y la construcción de capacidades para mujeres en comunidades urbanas y rurales; esto permite que las mujeres sean abogadas comunitarias familiarizadas con la legislación nacional actual de vivienda y que están en una posición para orientar y aconsejar a otras mujeres (y hombres) en sus comunidades en lo referente a los derechos a la vivienda y especialmente sobre cómo pueden usar las leyes existentes para garantizar su derecho pleno a una vivienda adecuada.

A menudo varias organizaciones diferentes se juntan en una red o coalición para promover acción legislativa en los derechos de la mujer al suelo. Algunas redes regionales en todo el país también promueven los derechos iguales de la mujer al suelo. La Comisión Huairou es una organización paraguas global de seis redes populares de mujeres, que crea concientización en las mujeres sobre prácticas innovadoras en la práctica (por ejemplo a través de documentación de las mejores prácticas en su Academia Popular Internacional de Mujeres). Slum Dwellers International (Habitantes de Tugurios Internacional) y la Coalición Internacional de Habitat están entre las ONGs globales que también tratan los derechos de la mujer a la propiedad urbana. En **África**, la ONG Landnet funciona en las áreas orientales y occidentales, y otras organizaciones incluyen Women's Land Link Africa (iniciados conjuntamente en 2005 por la Comisión Huairou, COHRE, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y UN-Habitat), Mujeres y Ley en desarrollo en África (Wildaf, siglas en inglés), y Mujeres y Ley en el Sur de África (WLSA, siglas en inglés). Estas redes regionales ofrecen a las organizaciones de los países información y apoyo para cabildear por la inclusión de los derechos de las mujeres en la legislación del suelo.

En cada país hay otras redes, por ejemplo la Gender Land Task Force en **Tanzania**, la Coalición de mujeres compuesta por 30 organizaciones en **Zimbabue** y la Red de Mujeres de **Uganda** (UWONET, siglas en inglés) y la Alianza de la Tierra de **Uganda** (ULA, sigla en inglés). Aunque algunas redes están formalizadas y sobreviven después de proyectos específicos, muchas se desintegran después de haber alcanzado sus objetivos o después de que la iniciativa para la cual se creó no da resultados o cuando no disponen de financiación. Muchas veces también enfrentan resistencia política y social. Muchos movimientos femeninos en África no han sido tan enérgicos ni organizados en relación a los derechos al suelo y propiedad como lo han sido para otros asuntos. Muchas ONGs de la región tienen fuertes vínculos con ONGs y donantes internacionales, entre las más conocidas está Oxfam, Ibis, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID, siglas en inglés) y las agencias de desarrollo sueca (SIDA, siglas en inglés), noruega (NORAD, siglas en inglés) y alemana (GTZ, siglas en inglés).

20. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio de UN-Habitat presenta avances en áreas clave en relación a la implantación de la seguridad de la tenencia para las mujeres, así como un gran número de mejores prácticas y estudios de caso que pueden ofrecer a los legisladores contribuciones e ideas. Se han hecho recomendaciones en detalle en las revisiones temáticas globales, informes regionales y estudios de países que no se reproducen aquí. A continuación mostramos brevemente algunas propuestas que surgieron del estudio para consideración de los legisladores;

1. Revisar leyes: Los derechos de las mujeres al suelo, vivienda y propiedad se ven minados por problemas en la ley (por ejemplo la vivienda), disposiciones poco claras y leyes discriminatorias. Las leyes del suelo, de la vivienda y de la familia (o personales) que lidian con la herencia, el matrimonio y la propiedad marital necesitan armonización y que tengan en cuenta la dimensión de género. Los remedios legales a través de un mejor acceso a información y apoyo legal deberían estar disponibles para las mujeres.

2. Estudiar la reforma de la tenencia: Promover derechos y formas legales de tenencia (compartida) – tales como titulación conjunta – así como otros tipos de tenencia flexibles e innovadores que las mujeres consideren valiosos para ellas. Los legisladores deben considerar la búsqueda de conceptos pioneros en la tenencia y ordenación del suelo y mejorar el aprendizaje compartido. En los sitios donde las tenencias formal, informal y consuetudinaria se sobrepongan, debe tratarse la base legal para la tenencia de las mujeres.

3. Integrar políticas: Los gobiernos deberían asumir un papel más pro-activo en los asuntos del suelo y en el tratamiento de los obstáculos que las mujeres tienen que enfrentar. De manera especial hay una necesidad urgente de integrar políticas de pobreza, suelo, vivienda, propiedad y de género. Los gobiernos deberían enfocarse especialmente en los grupos más vulnerables entre las mujeres, como las jefas de familia, las que viven en asentamientos informales, las que pertenecen a minorías, las desplazadas y las afectadas por el VIH/SIDA.

4. Involucrar a las mujeres: Las políticas impuestas de arriba hacia abajo fracasaron. Es necesario asumir una acción afirmativa para garantizar que las mujeres reciban apoyo en su acceso a capacitación, destrezas y participación en la toma de decisiones. La participación sensible a la cuestión de género debe promoverse en todos los niveles- familia, comunidad, local, nacional

e internacional- si se quiere que las experiencias, prioridades y voces de las mujeres se reflejen en las políticas y en la práctica.

5. Apoyar alianzas: Las iniciativas más innovadoras consisten en la colaboración entre varias partes interesadas. Es necesario fortalecer los movimientos sociales, ONGs y grupos de mujeres involucrados en el sector del suelo urbano y de la vivienda. Además, los profesionales del uso del suelo, las agencias de desarrollo, los analistas e investigadores deben recibir motivación para participar de manera más activa en la planificación, implantación, monitoreo y evaluación de la seguridad de la tenencia de las mujeres.

6. Elaborar herramientas que incluyan la cuestión de género: Algunas leyes y políticas bien elaboradas no han podido ofrecer seguridad de la tenencia a las mujeres debido a una falta de herramientas del suelo, propiedad y viviendas innovadoras, a favor de los pobres, asequibles y sensibles a la cuestión de género. Las iniciativas de éxito deben considerarse campos de prueba local para las buenas prácticas y estas herramientas que incluye la cuestión de género deberían reproducirse en una escala más amplia. La Red Global de Herramientas del Suelo facilitada por UN-Habitat debería jugar un papel en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Agarwal, B. (1994) *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia.* (Cambridge: Cambridge Univ. Press). (El campo de uno mismo: Género y Derechos al suelo en el Sur de Asia).

Atuahene, B. (2004) 'Legal Title to Land as an Intervention Against Urban Poverty in Developing Nations' Vol. 36 *George Washington International Law Review.* (Título legal al uso del suelo como intervención contra la pobreza urbana en naciones en vías de desarrollo).

Benschop, M. (2002). *Rights and Reality: Are Women's equal rights to land, housing and property implemented in East Africa?* (Nairobi: UN-Habitat). (Derechos y Realidad: ¿Los derechos iguales de las mujeres al suelo, vivienda y propiedad se implantan en África Oriental?

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) (2004) *Bringing Equality Home: Promoting and Protecting Inheritance Rights of Women, A Survey of Law and Practice in Sub-Saharan Africa*.

Dandekar, H. (1993) *Shelter, Women and Development: First and Third World Perspectives* (Ann Arbor:White). (Centro de Derechos de la vivienda y Desalojo) (Llevando la igualdad a casa: Promoción y protección de los derechos de las mujeres a herencia, un estudio de la ley y de la práctica en África Sub-Sahariana).

Deere, C. and Leon, M. (2001) *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America* (Pittsburgh:University of Pittsburgh Press). (Empoderamiento femenino: Derechos al suelo y a la propiedad en América Latina).

Durand-Lasserve, A and L Royston (eds). *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the UrbanPoor in Developing Countries* pp. 165-81. (Manteniéndose firmes: Tenencia segura de la tierra para los pobres urbanos en países en vías de desarrollo).

Esposito, J. and Natana J. (2001) *Women in Muslim Family Law* (Syracuse: Syracuse University Press). (Las mujeres en la ley familiar musulmana).

Fernandes, E. and Varley, A. (1998) *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*

(London:Zed). (Ciudades ilegales: Ley y Cambio urbano en países en vías de desarrollo).

Göler R. and Jacobsen, I. (1999) *Gender Responsive Land Tenure Development* (Eschborn: GTZ).

Hubbard, D. (1999) *Proposals for Law Reform on the Recognition of Customary Marriages* (Legal Assistance Centre, Windhoek).(Desarrollo de la tenencia de la tierra que incluye la cuestión de género. Propuesta para la reforma de la ley en el reconocimiento de matrimonios consuetudinarios).

Jakovac-Lozie, D. (2000) 'Croatia's New Family Act and its Implications on Marriage and Other Forms of Family Life,' Vol. 31 (83) *California Western International Law Journal.* (Nueva Ley de la familia de Croacia y sus implicaciones en el matrimonio y en otras formas de vida familiar).

Moors, Annelies (1995) *Women, Property and Islam: Palestinian Experience,* 1920-1990 (New York:Cambridge University Press). (Mujeres, Propiedad e Islam: La experiencia palestina).

Oldham, J. (1993) 'Management of the Community Estate during an Intact Marriage,' Vol. 56 *Law and Contemporary Problems.* (Gestión de la comunidad de bienes durante un matrimonio intacto).

Rakodi, C (1989). Self-Help Housing: The Debate and Examples; Upgrading in Lusaka, Zambia and Hyderabad, India. Vol. 13: 4 *Habitat International.* (Vivienda con auto-ayuda: El debate y ejemplos: Mejora en Lusaka, Zambia y Hyderabad, India).

Sait, S and Lim, H (2006) *Land, Law and Islam: Property and Human Rights in the Muslim World* (London: Zed).(Suelo, ley e Islam: Propiedad y derechos humanos en el mundo musulmán).

Strickland, R. (2004) *To have and to hold: women's property and inheritance rights in the context of HIVAIDSin Sub-Saharan Africa.* (ICRW Working Paper). (Tener y poseer: derechos de la mujer a la propiedad y a la herencia en el contexto del VIH/SIDA en África Sub-Sahariana).

Tanner, C. (2002). *Law making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law.* Legal Paper 26, Food and Agricultural Organisation, Rome, http://www.fao.org/Legal/pub-e.htm. (Legislación en un contexto africano: ley del suelo mozabiqueña de 1997).

UN-Habitat (2004) *Pro Poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches* (Nairobi: UN-Habitat) (Gestión del suelo a favor de los pobres: La integración de los tugurios en los enfoques de planificación de las ciudades).

UN-Habitat (2003) *Best Practices, Security of Tenure and Access to Land - Implementation of the Habitat Agenda* (Nairobi: UN-Habitat) (Mejores prácticas, seguridad de la tenencia y acceso a la tierra- implantación de la Agenda Habitat).

Walker, C. (2002) *Land Reform in Southern and Eastern Africa: Key Issues for Strengthening Women'sAccess to and Rights in Land* (Harare: FAO). (Reforma del suelo en el Sur y Este de África : Asuntos claves para fortalecer el acceso de las mujeres a los derechos al suelo).

Women and Law in Southern Africa Research and Educational Trust (WLSA). (2001) *Critical Analysis of Women's Access to Land in the WLSA Countries.* (Mujeres y ley en estudio del Sur de África y Fondo educativo).

AGRADECIMIENTOS

Esta guía fue escrita por M. Siraj Sait, Oficial Legal de la Sección de Tenencia y Administración de la propiedad, Oficina de Vivienda de UN-Habitat. Es el resultado de un estudio pedido por esta sección, financiado por la Campaña Global en Seguridad de la Tenencia (GCST, siglas en inglés), en tres regiones (Sur de África, América Latina y los Balcanes), y también perspectivas generales de la tenencia compartida de las mujeres y los derechos islámicos al uso del suelo. Marjolein Benschop fue la coordinadora global de las revisiones regionales y del estudio de tenencia compartida, mientras que Clarissa Augustinus coordinó el estudio islámico y ofreció ideas para el estudio sobre tenencia compartida. La coordinadora regional para el estudio de América Latina fue Leticia Marques Osorio con la colaboración de ideas de Leticia Marques Osorio, Marina Schneider Comandulli, Eugenia Zamora, Felicia Ramírez y Carla Morales. Stephen Berrisford y Michael Kihato ofrecieron un importante trabajo de edición y re-estructuración con las traducciones de Isabel Aguirre. Los informes de los países fueron coordinados por Adriana Fausto Brito (México), Carlos Arenas y Ninette Morales Ortega (Nicaragua), Nelson Saule Jr. y Karina Uzzo (Brasil) y Maria Inés Garcia Nury Bermudez (Colombia).

Los coordinadores regionales para la revisión del Sur de África fueron Stephen Berrisford y Theunis Roux, con contribuciones temáticas de Michael Kihato y Joyce McMillan, y edición de Greg Rosenberg. Kuena Thabane y Stephen Berrisford (Lesotho), Charlotte Allen (Mozambique), Willem Odendaal, Shadrack Tjiramba y Norman Tjombe (Namibia) y John Kangwa (Zambia) fueron los responsables por los informes de los países. Veljko Mikelic y Torsten Schoen prepararon el informe sobre los estados balcánicos. El informe sobre tenencia compartida fue escrito por Susana Lastarria-Cornhiel y Renee Giovarelli, con la colaboración de Catalina Trujillo. El estudio islámico fue realizado por M. Siraj Sait y Hilary Lim. Los borradores finales de los informes fueron editados por Roman Rollnick, Tom Osanjo, Peta Nelson, Maria-Jose Olavarria, Thierry Naudin Greg Rosenberg. Florian Bruyas y Ulrik Westman supervisó la edición final y la publicación de todo el estudio.

Muchos individuos (reconocidos en los informes individuales) así como agencias gubernamentales, instituciones académicas, agencias internacionales de desarrollo y organizaciones no gubernamentales contribuyeron con el estudio solicitado por UN-Habitat. En especial reconocemos el papel de los siguientes socios de UN-Habitat: Centro de Derechos a la vivienda y Desalojo (COHRE, siglas en inglés) Oficina americana, Centro de ayuda legal (Namibia), Asociación Mozambiqueña de las Mujeres de Carrera Jurídica (AMMCJ), Universidad Copperbelt (Zambia), Universidad del Este de Londres (Reino Unido), Universidad de Guadalajara (México), Mujeres y la ley en el Sur de África, Alianza de la Tierra de Zambia, Instituto Latinoamericano para Servicios Legales Alternativos (ILSA, siglas en inglés), Equipo Derecho a la Ciudad en el Instituto Polis (Brasil) y FEDEVIVIENDA (Colombia), Consejo Coordinador Wisconsin en Nicaragua (WCCN, siglas en inglés), Habitar (Nicaragua), Centro Europeo de Derechos Roma, B.a.B.e. (Croacia) y Justicija (Serbia).

El estudio UN-Habitat original y la publicación de los informes fue posible a través del apoyo de los Gobiernos de Bélgica, Italia, Países Bajos y Noruega.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, KENYA;
Teléfono: 254-20-7623120 • Fax: 254-20-7624266/7 (Oficina Central)
Correo electrónico: infohabitat@unhabitat.org • Página web: http://www.unhabitat.org

UN-HABITAT

RED GLOBAL DE HERRAMIENTAS DEL SUELO
GLOBAL LAND TOOL NETWORK
WWW.GLTN.NET