



**NACIONES  
UNIDAS**

**HS**



**Comisión de Asentamientos  
Humanos**

Distr.  
GENERAL

HS/C/18/6  
9 de noviembre de 2000

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

18º período de sesiones  
Nairobi, 12 a 16 de febrero de 2001  
Tema 6 a) del programa provisional\*

## **TEMAS ESPECIALES: SEGURIDAD DE LA TENENCIA**

### Informe de la Directora Ejecutiva

#### Resumen

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) ha preparado el presente documento temático en apoyo del examen del tema especial sobre seguridad de la tenencia que realizará la Comisión de Asentamientos Humanos en su 18º período de sesiones. El documento se basa en la formulación inicial del marco normativo para la seguridad de la tenencia presentado al Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat en su primer período de sesiones sustantivo<sup>1</sup>.

En el capítulo I se estudian las tendencias mundiales del problema de la vivienda colocándolas en el contexto de la creciente brecha de recursos cada vez más aparente a nivel mundial. Se pone de relieve el enfoque adoptado por las Naciones Unidas, basado en el ejercicio de los derechos, en el marco del cual se sitúa la cuestión de la seguridad de la tenencia. En el capítulo II se examina la importancia de la seguridad de la tenencia para el desarrollo de vivienda y asentamientos humanos adecuados, haciendo hincapié en el papel que cabe a la mujer a este respecto. En los capítulos III y IV se propone una definición de seguridad de la tenencia y a continuación se expone una gama de opciones relativas a la tenencia que pueden ser pertinentes en distintas partes del mundo. Esto tiene por objeto centrar primordialmente la atención en la fuerza de la seguridad y no en la forma que reviste la tenencia. En el capítulo V se presentan, para su consideración y examen, diversas cuestiones que han de verse

---

\* HS/C/18/1.

<sup>1</sup> HS/C/PC.1/CRP.8.

K0050325.s 291200 291200

como una parte fundamental del amplio debate normativo promovido por conducto de la Campaña Mundial sobre Seguridad de la Tenencia.

### Introducción

1. La aprobación del Programa de Hábitat en Estambul en junio de 1996 marcó un hito en la historia de las Naciones Unidas. No sólo ha sido ésta la reunión más representativa y de mayor autoridad hasta la fecha para el examen de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, sino que además marcó un viraje decisivo respecto de anteriores conferencias de ámbito mundial por la forma y el grado en que participaron los gobiernos locales y los órganos de la sociedad civil.

2. El Plan de Acción Mundial, mediante el cual había de llevarse a la práctica el Programa de Hábitat, prometía ser un renovado soplo de energía y una iniciativa inédita en favor de los pobres del mundo, en particular los de las zonas urbanas, poniendo de relieve la noción de vivienda adecuada para todos. Una estrategia habilitante, basada en la creación de asociaciones, ofrecía la promesa de una nueva forma de abordar la oferta de vivienda y el desarrollo urbano.

3. Un elemento central de ese modelo era el reconocimiento de los derechos de los pobres, que había de plasmarse de diversas maneras, incluido el logro de una mayor seguridad de la tenencia. La seguridad de la tenencia otorga un sentido de permanencia y certidumbre a las personas que han sido marginadas y les permite proyectar estrategias de vivienda y de sobrevivencia sobre la base de una certeza que fomenta la adopción de medidas de gestión del riesgo y la acumulación de bienes, tanto individual como socialmente.

### I. TENDENCIAS MUNDIALES

4. Las crisis económicas recientes y el impacto de la globalización han agudizado aun más las disparidades en la distribución de la riqueza y los recursos. La creciente brecha de pobreza en el mundo está ampliamente documentada, en particular a la luz de los informes anuales sobre el desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En total, 130 millones de personas carecen de acceso a agua potable y ese mismo número de seres humanos vive con menos de un dólar al día. Otros 2.600 millones de personas no tienen acceso a servicios sanitarios básicos y cinco millones han fallecido como consecuencia de enfermedades diarreicas causadas por la contaminación del agua.

5. Esta concentración de pobreza, falta de vivienda y barrios de tugurios se relaciona cada vez más estrechamente con el crecimiento de la población urbana del mundo. Desde 1950, la población urbana mundial ha pasado de 750 millones a más de 2.800 millones de personas<sup>2</sup>. En efecto, un 80% del crecimiento demográfico mundial en el presente decenio se ha registrado en zonas urbanas. No obstante, este crecimiento urbano es por lo general de carácter no estructurado y no planificado y a menudo conlleva el asentamiento de personas en lugares indeseables y peligrosos. Según informes de la Federación Internacional de la Cruz Roja, un 96% del total de fallecimientos causados por desastres naturales ocurre ya en países en desarrollo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> División de Población de las Naciones Unidas, 1999. World Population Prospects: The 1999 Revision.

<sup>3</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, World Disasters Report 1999, pag. 7.

6. Para 2025 está proyectado un aumento de la población urbana total en un 60%, con lo que ésta alcanzará aproximadamente los 5.000 millones de personas, y un 94% de ese aumento se registrará probablemente en los países en desarrollo<sup>4</sup>. En resumen, el mundo podría afrontar una crisis urbana de enormes proporciones en los próximos 25 años, crisis que requerirá una reorientación completa de la política urbana de los gobiernos y las instituciones multilaterales. En el corto período transcurrido desde la Cumbre de las Ciudades en Estambul, se ha podido comprobar con palmaria evidencia que las condiciones en que viven los pobres del mundo no sólo no se han mitigado sino que han seguido deteriorándose.

7. El problema de la seguridad de la tenencia es igualmente crucial en las zonas rurales. La clave del desarrollo rural sostenible es que los pobres y las personas sin tierra de zonas rurales tengan legalmente un acceso seguro a los bienes. La falta de seguridad de la tenencia de la tierra en las zonas rurales actúa directamente como disuasivo para toda inversión en prácticas sostenibles de gestión de la tierra. La resultante degradación de la tierra y pérdida de suelos ponen en peligro la seguridad alimentaria, lo que a su vez repercute en los recursos hídricos y la conservación de la diversidad biológica. Uno de las consecuencias más probables de tales procesos es que los pobres de las zonas rurales pasarán inexorablemente a ser pobres de zonas urbanas, donde se plantean los mismos problemas de inseguridad de la tenencia.

8. El problema y la importancia de la reforma de la tenencia de la tierra en las zonas rurales está ampliamente documentando, sobre todo en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992, y más recientemente por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su octavo período de sesiones, celebrado en mayo de 2000.<sup>5</sup>

9. Una poderosa combinación de cambio ambiental, decreciente productividad rural per cápita, rápida urbanización, desigualdad económica cada vez mayor e inacción política tiende a concentrar la mayor parte de la pobreza, falta de vivienda e inseguridad física en el mundo en desarrollo. Si bien el problema de la seguridad de la tenencia tiene resonancia mundial, es evidente que los mayores desafíos derivados de la inseguridad de la tenencia se encuentran en el mundo en desarrollo.

10. La tasa actual de urbanización en el mundo en desarrollo, sumada a la resultante urbanización generalizada de la pobreza, se ve agravada por la debilidad de las estructuras gubernamentales locales, la disparidad entre el ingreso real y el gasto necesario, la escasa capacidad administrativa, técnicas de planificación urbana dispares y anticuadas, y conceptos y prácticas deficientes de gestión urbana.

11. No es la urbanización, de por sí, que causa estos problemas, sino la incapacidad de aprovechar mejor la enorme oportunidad y potencialidad que ofrece el proceso de urbanización. Es más bien la urbanización mal administrada lo que conduce a la marginalización de los pobres de las zonas urbanas y que a su vez redundará en un aumento del actual costo de la vida para esas poblaciones y lega un ingente costo ambiental y social a las generaciones futuras.

---

<sup>4</sup> La reforma agraria y el derecho a los recursos han sido importantes elementos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, la Convención de Lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, la Plataforma de Acción de Beijing y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<sup>5</sup> División de Población de las Naciones Unidas. 1999 World Population Prospects: The 1999 Revision.

12. El acceso más amplio a la seguridad de la tenencia no es sino uno de los elementos de un enfoque integrado cuyo objetivo es que los pobres de las zonas urbanas tengan mayores posibilidades de acceder no sólo a mejores viviendas y servicios básicos, sino también a oportunidades de empleo tanto informales como estructuradas, así como a la representación política directa. El núcleo del problema estriba en la existencia de voluntad política.

13. En efecto, el desafío de la pobreza urbana, las deplorables condiciones de vida y la mala gestión no surge debido a la incapacidad de encontrar soluciones técnicas y viables, sino a causa de prioridades políticas y económicas estrechas que no están orientadas a satisfacer las necesidades humanas de forma equitativa o sostenible.

14. Esta enorme concentración de extrema pobreza plantea algunas difíciles cuestiones de política que habrá que abordar en el marco de un enfoque del desarrollo basado en el ejercicio de los derechos en el que los derechos humanos se integren en un marco de desarrollo, haciendo hincapié en la promoción de la libertad, el bienestar y la dignidad de la persona, así como en la función central que ésta desempeña. Este enfoque basado en el ejercicio de los derechos se ve respaldado por la patente evidencia de que las libertades políticas están vinculadas con los niveles superiores de crecimiento. De hecho, la documentación relativa al África subsahariana y otras regiones muestra que el autoritarismo y la falta de libertades civiles van de la mano con una distorsión cada vez mayor de los mercados comercial y laboral que perjudica en un grado desproporcionado a los pobres.<sup>6</sup>

Para las poblaciones pobres y marginalizadas de zonas urbanas, el acceso a la tierra y a los servicios no puede regirse por mecanismos de mercado ordinarios como la capacidad de pago. Será necesario considerar la adopción de medidas de política excepcionales, lo que probablemente ponga de manifiesto la necesidad reexaminar a fondo algunos de los supuestos en que se basan los enfoques convencionales de la tenencia. En el contexto de las aspiraciones rivales a la tierra en las zonas urbanas y al acceso a las ciudades, es muy probable que surjan circunstancias en que esas aspiraciones rivales revelen un conflicto entre los derechos de propiedad y los derechos humanos.

16. Al examinar estos difíciles problemas de política y al proponer soluciones viables, sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas y de los principios de justicia y equidad sociales, las Naciones Unidas tendrán que adoptar una actitud enérgica para afirmar la primacía absoluta de los derechos humanos. Un elemento central de tal criterio es la necesidad de que los gobiernos municipales y nacionales reconozcan sin ambages la permanencia de los pobres y les concedan una ciudadanía urbana plena.

17. La promoción de la ampliación sistemática de la seguridad de la tenencia ha de contemplarse en este complejo contexto. No obstante, en la medida en que ello se vea coronado por el éxito, redundará en un mejoramiento de las estrategias de vivienda para los pobres de las zonas urbanas, promoverá y apoyará una participación mucho más prominente de la mujer y contribuirá directa e indirectamente a crear un clima propicio para una mejor gestión urbana. En la mayoría de los casos, la proliferación de asentamientos no estructurados y de barrios de tugurios se debe a una combinación de pobreza de los habitantes, deficiencia de los marcos políticos nacionales y sistemas de gestión urbana débiles e ineficientes, cuando no corruptos, de los que a menudo dependen.

---

<sup>6</sup> World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, Part III.9

18. Considerando la cuestión más de cerca, es preciso señalar que existen dos cuestiones distintas, y no obstante relacionadas, que hay que abordar. La primera es la necesidad de hacer extensiva la tenencia estructurada y segura a los asentamientos urbanos existentes. La segunda se relaciona con la necesidad de ampliar la oferta y la disponibilidad de terrenos urbanos asequibles y bien ubicados a fin de fomentar la autoayuda. Los asentamientos no estructurados existen y se extienden debido a la insuficiente disponibilidad de tierras, patrones de inversión especulativos, una tendencia a la reglamentación excesiva y un marco normativo de criterios, reglamentos y procedimientos administrativos que, en el mejor de los casos, es indiferente y –más probablemente– hostil a las necesidades de los pobres de las zonas urbanas. Será necesario abordar todas estas cuestiones directamente a fin de crear las condiciones para un rápido progreso y el fomento de la inversión y el crecimiento económicos.

## II. IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA PARA EL DESARROLLO ADECUADO DE LA VIVIENDA Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

19. Si bien la cuestión de la seguridad de la tenencia es sólo uno de los muchos componentes que apuntalan una exitosa estrategia de vivienda, el CNUAH (Hábitat) y la Comisión de Asentamientos Humanos han centrado deliberadamente la atención en este tema debido a su efecto catalítico, pues invariablemente conduce a otros procesos y cuestiones que son vitales para el suministro de vivienda sostenible. La dimensión política de la seguridad de la tenencia acelera el compromiso de los principales interesados directos y refuerza su capacidad de llegar a un consenso sobre los problemas relativos al mejoramiento de los barrios de tugurios. En las zonas rurales, la reforma de la tenencia de la tierra, el acceso a bienes productivos y el aumento de la productividad son esenciales para la estabilidad económica, social y política.

20. Tanto en las zonas rurales como urbanas, al abordar las cuestiones de la reforma del sistema de propiedad de la tierra y la seguridad de la tenencia se plantea inmediatamente el problema del papel de la mujer y su relación con la tierra y el desarrollo. Al promover la seguridad de la tenencia ha de velarse, como cuestión prioritaria, por que el nombre de la mujer figure en condiciones de igualdad en los registros de tierras y de tenencia, sus derechos se consagren en sistemas de propiedad común y se establezca y proteja la igualdad de derechos de herencia de la mujer, especialmente en el caso de viudas e hijas. En general, la ampliación de la igualdad de acceso de la mujer a la seguridad de la tenencia es un excelente vehículo para promover la función de la mujer en la producción de vivienda y la reducción de la pobreza.

21. La seguridad de la tenencia debe considerarse el primer componente del logro pleno y gradual del derecho a la vivienda, tal como se afirma en el párrafo 61 del Programa de Hábitat. La garantía de seguridad de la tenencia, por sí sola, no resolverá los problemas de escasez de vivienda, pobreza, falta de un entorno habitacional seguro y deficientes condiciones de vivienda. No obstante, la seguridad de la tenencia es uno de los elementos más esenciales de una buena estrategia de vivienda e incluso es posible argumentar que tal estrategia no podrá ser eficaz si no proporciona seguridad de la tenencia; es una condición necesaria pero insuficiente para el éxito de una estrategia de vivienda que, a su vez, tendrá beneficios sociales y económicos.

22. La existencia generalizada de condiciones inseguras de tenencia en todo el mundo, concentradas en los pobres de las zonas urbanas y agravadas por la marginalización de la mujer, impide a los gobiernos cumplir su compromiso de posibilitar la oferta de vivienda adecuada para todos. Las políticas de vivienda sencillamente no tendrán los resultados deseados sin la certidumbre a largo plazo que proporciona la seguridad de la tenencia.

23. En el plano mundial, la inseguridad de la tenencia inhibe las inversiones en la vivienda, dificulta la buena gestión de los asuntos públicos y menoscaba la planificación a largo plazo al distorsionar el precio de la tierra y de los servicios, generalmente a expensas de los pobres. En resumen, la falta de seguridad de la tenencia refuerza la pobreza y la exclusión social y tiene las mayores consecuencias adversas para la mujer y los niños.

24. Fueron éstas y otras consideraciones las que condujeron a la aprobación del Programa de Hábitat en 1996, para lo cual los gobiernos asumieron una serie de compromisos. En el capítulo III del Programa de Hábitat, esos compromisos formales se centran en los dos temas principales. Con respecto a la oferta de vivienda adecuada para todos, los compromisos asumidos con arreglo a los párrafos 39 y 40 son, en su totalidad, particular y directamente pertinentes.

25. Concretamente, en el inciso b) del párrafo 40, los gobiernos se comprometieron a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y a emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de la tierra y demás bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas.

### III. DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA

26. La seguridad de la tenencia consiste en un acuerdo entre personas o grupos de personas respecto de la tierra y bienes inmuebles, regido y reglamentado por un marco jurídico<sup>7</sup> y administrativo. La seguridad se deriva del hecho de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y a los bienes inmuebles habitacionales está avalado por un conjunto conocido de reglas y de que ese derecho es invocable ante la justicia. La tenencia puede hacerse efectiva de diversas formas, según los marcos constitucionales y jurídicos, las normas sociales, los valores culturales y, hasta cierto punto, las preferencias individuales.

27. En resumen, puede decirse que una persona o grupo familiar goza de seguridad de la tenencia cuando está protegido contra el desalojo forzoso de su tierra o residencia, salvo en circunstancias excepcionales, y en tales casos sólo cuando ello se haga medio de un procedimiento jurídico conocido y convenido que en sí debe ser objetivo, equitativamente aplicable, impugnabile e independiente. Esas circunstancias excepcionales podrían incluir situaciones en que esté amenazada la propia integridad física de la vida y los bienes o en que las personas a quienes se intenta desalojar hayan ocupado esos bienes por medio de la fuerza o la intimidación.

28. Al promover políticas encaminadas a reconocer la seguridad de la tenencia debe hacerse hincapié primordialmente en la fuerza de la seguridad y no en la naturaleza y forma precisas que reviste la tenencia. Con demasiada frecuencia se cree que la seguridad de la tenencia supone la propiedad individual (propiedad privada), que no es sino una de las muchas formas en que puede hacerse efectiva dicha seguridad.

29. En el caso de los asentamientos informales, o de los llamados ocupantes sin título, se plantea una amplia gama de circunstancias, algunas de las cuales pueden ser sumamente complejas. Pueden coexistir distintos sistemas de tenencia, ya sea a medida que la ciudad se amplía y abarca tierras rurales y agrícolas, o mediante la yuxtaposición de un conjunto de relaciones jurídicas, consuetudinarias y no jurídicas.

---

<sup>7</sup> Se supone que este marco jurídico incluye tanto el sistema consuetudinario como el sistema de derecho positivo.

30. En todo el mundo, los asentamientos informales a menudo consiguen acceder a una situación de facto, a la que puede llegarse debido a que durante cierto tiempo se ha tolerado un asentamiento o se ha hecho caso omiso de él, o mediante el reconocimiento administrativo concedido al prestarse servicios municipales y urbanos y recaudarse los ingresos correspondientes. Sin embargo, el reconocimiento de jure a tales casos mediante la regularización dista por cierto de ser automático y variaría de un país a otro según el respectivo marco constitucional y jurídico.

31. El reconocimiento de facto también puede hacerse efectivo de un modo que puede ser sumamente explotador, conforme al cual la seguridad de la ocupación es confirmada por el arrendador y, en algunos casos, por el señor de la guerra, en virtud de su autoridad discrecional. En tales casos puede argumentarse que a falta de una autoridad formal, la tenencia es jurídicamente válida pero en la práctica es imposible obtener su reconocimiento judicial, por lo que no podría definirse como tenencia segura.

#### IV. TIPOS DE TENENCIA HABITACIONAL

##### A. Arriendo

32. En este contexto, el arriendo es una forma de alquiler con arreglo a la cual el acceso a un bien inmueble y su uso están regidos por un acuerdo jurídico de duración fija. Por lo general, esos acuerdos se rigen por ley. Los acuerdos de arriendo se celebran ya sea en el dominio privado, en forma de contrato entre ciudadanos privados y empresas o sociedades, o en el dominio público, en el que un órgano público, como una autoridad local, ofrece el bien inmueble en arriendo como parte de una política de vivienda social. Es común, en los acuerdos de arriendo formales, que el arrendador asuma una parte de la responsabilidad respecto del mantenimiento de dicho bien. Esta es la forma de seguridad de la tenencia menos susceptible de dar lugar a inversiones de capital por parte del arrendatario (y, según alegan algunos, por parte del arrendador).

33. Sin embargo, para las familias de bajos ingresos, el arriendo –que es la forma de tenencia más utilizada– rara vez tiene carácter formal o reglamentado, especialmente en los países en desarrollo. Se celebran acuerdos de carácter informal, con poco o ningún asesoramiento jurídico, los cuales se hacen valer de forma no legal. De hecho, una gran parte de la campaña tendrá que orientarse al sector de bajos ingresos de la población arrendataria urbana y abordar el problema de la tirante relación entre, por una parte, la seguridad de la tenencia de los arrendatarios y subarrendatarios y, por otra, el derecho de propiedad de los dueños. Tanto en términos de porcentaje como de política, la forma en que se aborde el problema del sector informal de arrendatarios será uno de los retos más arduos de la campaña y el que tendrá la mayor repercusión en la situación de los pobres de las zonas urbanas.

##### B. Alquiler

34. El alquiler entraña el derecho a la ocupación en calidad de beneficiario de tierras o bienes, si bien dicha ocupación se limita a un período determinado de tiempo y está sujeta a las condiciones específicas estipuladas en el contrato de alquiler. El arrendador retiene el control final de los bienes, con arreglo al límite de tiempo y a las condiciones estipuladas. Al expirar el período de alquiler, el arrendador puede automáticamente retomar la ocupación del bien, traspasar el alquiler a otra persona o entidad, o prolongar el período de alquiler al ocupante. Durante el período de alquiler, que puede ser muy largo (por ejemplo, 99 años), y a reserva de que se cumplan las condiciones del contrato, el ocupante goza de seguridad de la tenencia.

### C. Propiedad individual

35. La propiedad individual es la forma de tenencia que confiere al titular el máximo control y poder discrecional respecto de la tierra y que por lo general sólo está limitada por la ley y/o por restricciones de planificación y zonificación. Este tipo de propiedad permite utilizar la tierra (así como aprovechar las mejoras conexas) como garantía e hipoteca, transferirla o legarla a discreción del titular, y está exento de restricciones temporales, es decir, es un título en perpetuidad. Esta es la forma de tenencia más vinculada con la inversión y, de hecho, con la especulación. Ideológicamente, es la modalidad preferida por los promotores del libre mercado y de un concepto individualista de la sociedad.

### D. Propiedad individual condicional – “arriendo con opción de compra”

36. Forma híbrida de alquiler y propiedad individual, esta modalidad es de hecho un alquiler que puede transformarse en propiedad individual si se cumplen las condiciones estipuladas, que por lo general incluyen el pago de un alquiler (o “arriendo”) durante un determinado período. Una variante de este enfoque se resume en la expresión “contrato por título”. Sin embargo, suele suceder con demasiada frecuencia que la propiedad social no acrecienta su valor en virtud del contrato y que incluso el incumplimiento de pago durante uno o dos meses –lo que no es raro en este sector del mercado- puede dar lugar a la anulación de todos los pagos anteriores y a que el arrendatario se vea obligado a reiniciar el proceso de pago desde el comienzo.

### E. Formas colectivas de tenencia

37. Existen diversas modalidades de goce pleno de seguridad de la tenencia en un contexto colectivo. El principio consiste en compartir el acceso a un bien inmueble habitacional sobre la base de un acuerdo en el que se especifican las condiciones de dicho acceso. Ello puede revestir la forma de la creación de una sociedad empresarial, como un condominio o una sociedad privada, o de una asociación o cooperativa de vivienda. Lo que todas estas formas de tenencia tienen en común es que debe existir un interés común relativamente considerable, además de aptitudes y capacidades para administrar el arreglo, lo que por lo general requiere un elevado nivel de competencia organizativa y de compromiso.

### F. Tenencia comunitaria

38. Una de las características específicas de la tenencia comunitaria es que habitualmente la comunidad tiene un largo historial común, así como una identidad cultural, como ocurre en una tribu o clan. En tales casos, el acceso a la tierra puede regirse por la costumbre e incluir el derecho a utilizarla y ocuparla, aunque no a transferirla o a enajenarla, decisión que incumbiría a comunidad en su conjunto. Con arreglo a los sistemas de tenencia islámicos, el término “musha” expresa la tenencia colectiva de la tierra, mientras que “Waqf” es una categoría de bien inmueble cuya tenencia pertenece en perpetuidad a una institución religiosa y está efectivamente liberada de los mecanismos del mercado.

## V. TEMAS DE EXAMEN

39. Si bien existen otras formas de tenencia, las categorías antes mencionadas constituyen las formas más comunes con que se otorga seguridad de la ocupación. La política en que hace hincapié la campaña mundial no es promover un tipo particular de tenencia a expensas de otros, sino centrar la atención en las condiciones fundamentales que han de satisfacerse para garantizar la seguridad de la tenencia y poner de relieve las ventajas que la concesión de dicha seguridad tiene para la persona, el grupo familiar y la sociedad. Es necesario desplegar un esfuerzo considerable por promover el derecho de la mujer al acceso pleno y equitativo a la seguridad de la tenencia.

40. Las modalidades citadas de seguridad de la tenencia -que se consideran estructuradas e invocables ante la justicia- sólo pueden hacerse efectivas cuando se aplican en el contexto de un marco jurídico habilitante y están respaldadas por una capacidad administrativa que mantiene un sistema eficaz de información sobre la tierra y un registro de inscripción de títulos de propiedad y que puede registrar y actualizar debidamente el derecho a los bienes y a la tierra. Una vez más, esto pone de relieve la importancia de la buena gestión de los asuntos públicos.

41. La Comisión tal vez desee plantearse las siguientes interrogantes en el curso de sus deliberaciones:

a) En el contexto de recursos terrestres limitados, las enormes presiones que entraña el proceso de urbanización y la creciente disparidad en la distribución de los recursos, ¿existe un conflicto inherente entre el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad?

b) ¿Son ciertas formas de tenencia más apropiadas y útiles para satisfacer las necesidades de los pobres? ¿Es factible o incluso deseable que cada ciudadano sea propietario de una vivienda privada?

c) ¿Es posible alcanzar progresos reales en el empeño por solucionar la crisis mundial de la vivienda sin eliminar sistemáticamente la discriminación social y jurídica de la mujer, por ejemplo en lo que respecta al derecho de herencia?

-----