

La seguridad de la tenencia en el contexto urbano

Neil Brighton, Kirstie Farmer y Øyvind Nordlie

El abordaje de la falta de tenencia segura y del riesgo de desahucios forzados es una de las características que definen la respuesta basada en el alojamiento urbano.

Los refugiados y las personas desplazadas internas que viven en asentamientos informales o en viviendas de alquiler se encuentran entre las más propensas a sufrir desahucios¹. Las respuestas tradicionales basadas en el alojamiento humanitario en zonas urbanas tienden a favorecer la apropiación o los centros colectivos y suelen carecer de medios y soluciones para los ocupantes informales y arrendatarios. El sector del alojamiento aún tiene pendiente reconocer las distintas formas de tenencia, lo que conlleva modificar el enfoque que se centra en la plena propiedad como principal garantía de la seguridad de la tenencia. Uno de los principales retos que surgen cuando partimos de las soluciones aplicadas anteriormente es cómo saber lo que se considera “suficientemente seguro” para ser utilizado como alojamiento.

La experiencia del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) a la hora de implementar programas de alojamiento para los refugiados sirios en el Líbano y Jordania les ha llevado a utilizar enfoques creativos a la hora de proporcionar una vivienda con una mejor seguridad de la tenencia combinada con una ayuda financiera directa y con el apoyo de la familia de acogida.

Un enfoque más amplio en la seguridad de la tenencia

La seguridad de la tenencia es una garantía de protección legal contra los desahucios forzados, el acoso y otras amenazas. Puesto que la mayoría de los desplazados urbanos viven en asentamientos informales o en alojamientos alquilados, muchos sin un contrato de alquiler formal, el riesgo de desahucio define sus vidas. La seguridad de la tenencia se asocia normalmente con la posesión de documentos que demuestren la tenencia en combinación con mecanismos para la gobernanza y el cumplimiento, como una ley estatal de vivienda y tierras. En los contextos afectados por conflictos (tanto urbanos como rurales), los planes de tenencia pueden ser informales. Cuando se combinan con la inestabilidad y la falta de control del Gobierno, la posesión de documentos puede no valer demasiado contra

un desalojo forzoso. En estas situaciones es importante tener en cuenta la variedad de factores más allá de la apropiación del título o de la existencia de contratos de alquiler que influyan en la seguridad de la tenencia².

Cada vez está más asentado que la seguridad de la tenencia puede derivarse de múltiples fuentes y que existe un amplio abanico de factores que interactúan para determinar el nivel de seguridad. Uno de los más importantes es el reconocimiento de derechos por parte de la comunidad local. Los actores implicados en las cuestiones relativas al alojamiento podrían enfocar la seguridad de la tenencia centrándose más en otros factores influyentes —como la legitimidad de la comunidad— para garantizar un programa de alojamiento “lo suficientemente seguro”. La seguridad de la tenencia puede implicar su reconocimiento por parte de la comunidad o percepciones subjetivas como ocurre en el Líbano, donde el factor más significativo con respecto a las tasas de desahucios y mudanzas era la relación de los refugiados con sus arrendadores y con la comunidad de acogida³.

Los programas de alojamiento urbano en el Líbano y Jordania

Los refugiados sirios en esos países gastan aproximadamente 700 millones de dólares al año en alquileres privados⁴. Al mismo tiempo existen limitaciones sobre el derecho de los refugiados a trabajar y faltan oportunidades laborales, lo que aumenta el riesgo de desahucio para los que no puedan pagarlos. Más de la mitad de las familias refugiadas en el Líbano y una de cada cuatro familias en Jordania se encuentran dentro de la clasificación de vulnerables por cuestiones de alojamiento, y viven hacinadas o en condiciones por debajo de lo normal.

Como respuesta, los programas del Consejo Noruego para los Refugiados ofrecen alojamiento libre de alquiler a las familias más necesitadas, para lo que se dedican a reformar edificios de la comunidad de acogida que se encuentran en condiciones deficientes y que son inhabitables. Esto favorece la aceptación por parte de la comunidad y aumenta, aunque en una escala modesta, el número de viviendas



A.C./UR/Sebastian Rich

La refugiada siria Yusra huyó de su hogar en Homs en 2012 y ahora vive en Amman, Jordania, con sus seis hijos. No sabe dónde está su marido.

asequibles. Se realizan pagos a plazos a los propietarios de los inmuebles para que ellos mismos hagan el trabajo o contraten a trabajadores. El Consejo Noruego para los Refugiados también debe establecer acuerdos bilaterales de exención del alquiler con cada familia beneficiaria para permitirles quedarse en el inmueble durante un período de entre 12 y 24 meses. El NRC realiza un seguimiento regular de la situación y aborda cualquier disputa identificada por uno de los equipos de enlace específicos de la comunidad. El período exento de alquiler pretende liberar de presión financiera a las familias mientras buscan actividades que generen ingresos en la zona, de manera que una vez que expire el período exento de pago del alquiler puedan seguir viviendo en el mismo inmueble o en uno similar en otro lugar pero pagando uno.

Los retos iniciales de los programas

Los programas se encontraron con algunos retos en el momento de su creación. En primer lugar, un pequeño porcentaje de familias desalojó el inmueble durante el período de exención del alquiler por distintas razones como buscar oportunidades laborales en otros lugares, acceder a diferentes centros educativos y por disputas con el propietario del inmueble que no se pudieron resolver. Los equipos del Consejo Noruego para los Refugiados pasaron una considerable cantidad de tiempo mediando

en disputas menores que se producían a nivel doméstico entre el propietario y el arrendatario, o entre arrendatarios, con el fin de evitar que se intensificaran hasta el punto de dar lugar a un desahucio. Aunque el Consejo Noruego para los Refugiados procuró reubicar a las nuevas familias en estas unidades vacantes, no siempre era posible debido a las consideraciones sociales y culturales. Por ejemplo, las familias con niños a veces no estaban dispuestas a vivir en lugares adyacentes a viviendas de hombres solteros.

Tanto en el Líbano como en Jordania los programas se enfrentaron a la cuestión de qué ocurre tras el período exento de alquiler. Las ONG y los donantes estaban impacientes por saber si los refugiados podrían satisfacer después el pago del alquiler por su cuenta. Esto estaba íntimamente relacionado con su capacidad de encontrar una fuente de ingresos sostenible durante el período de exención del alquiler y de establecer redes y mecanismos de adaptación.

De las evaluaciones llevadas a cabo en el Líbano y Jordania⁸ se extrajo que, dado que los refugiados tenían limitada su capacidad de ganar dinero para pagar el alquiler, la intervención con respecto al alojamiento solo evitaba que las familias más vulnerables se endeudaran más en lugar de permitirles generar recursos para pagarlo en un futuro. Las familias no habían podido establecerse a nivel económico y los refugiados tenían un acceso limitado a ingresos legales que pudieran ser estables y previsibles. Esto dio pie a un debate acerca de durante cuánto tiempo se debería ayudar a las familias vulnerables que no pudieran pagar la renta tras la finalización del período exento de alquiler. En vez de mejorar la situación económica de la familia refugiada, el programa de exención de alquiler solo podía hacer que la familia se estabilizara y se ralentizara la depreciación de sus activos financieros a corto plazo. Antes de las evaluaciones, el Consejo Noruego para los Refugiados intentó ofrecer en el Líbano períodos ampliados de exención del alquiler a

las familias vulnerables trasladándolas a otra vivienda, lo que a veces interrumpía las nuevas redes sociales que habían creado y requería que los niños se cambiaran de colegio. En Jordania, el Consejo Noruego para los Refugiados ofreció reformas adicionales, básicamente a través de soluciones de energía renovable, para garantizar la continua ocupación del mismo inmueble con un alquiler reducido.

El último reto tuvo que ver con la escala, es decir, con el limitado número de asistidos. Esto aumentó el potencial de las subvenciones en efectivo polivalentes (SEP) a la hora de proporcionarles ayuda para el alojamiento, con el que se puede llegar a un gran número de familias mediante tarjetas bancarias. Aunque los rendimientos de las SEP son en general impresionantes, desde la perspectiva del alojamiento los resultados no lo son tanto. Después de cinco años sumidos en la crisis, los refugiados beneficiarios de las SEP en el Líbano aseguraban que mantener un alojamiento adecuado seguía siendo el mayor reto al que se enfrentaban, y se descubrió que más del 50 % de los receptores de las SEP que eran más vulnerables vivían en condiciones por debajo de lo normal. Aunque el dinero en efectivo les ofrece la posibilidad de elegir y eso es importante, esto no siempre equivale a acceder a unos estándares mínimos de alojamiento o de seguridad de la tenencia, dado el panorama explotador de los alquileres y las múltiples prioridades que compiten por los recursos de una familia. En algunos casos la provisión de efectivo puede confinar a la gente a un alojamiento por debajo de los estándares porque es más barato, lo que provoca problemas a largo plazo. Las conversaciones acerca de cómo los programas específicos de alojamiento y SEP pueden utilizarse de manera complementaria no han concluido y hay constantes peticiones de algunos donantes de que las ayudas en forma de SEP reemplacen a la asistencia a través del alojamiento y de programas WASH (Agua, Saneamiento e Higiene para todos) en Jordania y el Líbano, a pesar de que no hay pruebas de que las SEP tengan un impacto positivo sobre la vulnerabilidad del refugiado en cuestiones de alojamiento en estos contextos.

Las adaptaciones a los programas de alojamiento

En respuesta a la evaluación del programa, el Consejo Noruego para los Refugiados en el Líbano aumentó los períodos de exención del alquiler para las familias con

una alta vulnerabilidad socioeconómica en los mismos inmuebles sobre la base de la equidad para los más vulnerables aunque siguió admitiendo a nuevas familias en el programa. Esto se hizo añadiendo elementos al alcance de las actividades de construcción que dieron lugar a reformas que excedían los estándares mínimos interinstitucionales pero que permitió al Consejo Noruego para los Refugiados tomar como objetivo una mayor gama de inmuebles. El Consejo Noruego para los Refugiados pudo situar a las familias cerca de servicios esenciales y ampliar los períodos de exención de alquiler en lugares en los que ya habían establecido redes sociales.

En Jordania, cuando a los refugiados se les concedió permiso para trabajar en 2016, el programa emprendió una actividad piloto de apoyo a la creación de negocios en el hogar. Las cabeza de familia de hogares que ya tenían aptitudes y se beneficiaban de la exención del alquiler recibieron formación financiera y se les ayudó con subvenciones para que montaran negocios. La intención era que las familias empezaran a generar ingresos durante el período de exención del alquiler y que eso les permitiera sufragarlo cuando el período de asistencia terminara. La combinación del programa de ayudas para el alojamiento y el programa piloto de asistencia laboral permitió que las familias empezaran a generar ingresos mientras vivían en alojamientos dignos y habitables con una tenencia segura.

En un estudio de 2015 del Consejo Noruego para los Refugiados sobre el Líbano, seis meses después de que hubiese terminado el período de exención del alquiler, se halló que el 25 % estaban ocupados por beneficiarios del Consejo Noruego para los Refugiados que se habían quedado y ahora pagaban alquiler, el 29 % estaban ocupados por otros refugiados sirios que también lo hacían; el 7 % estaban ocupados por beneficiarios del Consejo Noruego para los refugiados que se quedaron y no tenían que pagar alquiler y el 36 % estaban vacíos mientras que el propietario buscaba arrendatarios⁶. Un hallazgo clave de esta encuesta fue que aquellos que se habían quedado o que se mudaban allí pagaban un alquiler por debajo de la media al alojarse en edificios en peores condiciones. Esto representaba una oportunidad de poner en contacto a gente que recibe una subvención en efectivo sin condiciones con aquellos propietarios que ofrecieran alojamiento con unas condiciones mínimas aceptables por una renta inferior a la media.

Conclusión y camino a seguir

La aceptación por parte de las comunidades de acogida puede fomentarse si se les asiste ya que ella respalda la seguridad de la tenencia de las poblaciones desplazadas de la misma forma que la puede menoscabar en caso de faltar.

Además, la propia percepción de los refugiados acerca de su situación también parece haber desempeñado un papel importante a la hora de ser capaces de asegurarse unas soluciones de alojamiento adecuadas a largo plazo. Las modalidades de alojamiento y las adaptaciones empleadas en el Líbano y en Jordania han intentado tener en cuenta estos factores.

Ambas evaluaciones hallaron que el enfoque del Consejo Noruego para los Refugiados sobre el alojamiento aumentaba el grado de aceptación de la comunidad autóctona, ya que la comunidad de acogida se veía beneficiada por las reformas de las viviendas.

Dados los limitados recursos, solo puede proporcionarse una asistencia sólida a los más vulnerables a costa de perder alcance. Sin embargo, las poblaciones desplazadas no son homogéneas y tal y como se demostró en el Líbano y en Jordania las respuestas basadas en la equidad para los más vulnerables también pueden respaldar de forma tangible a la comunidad de acogida y a una comunidad de desplazados más amplia a corto y medio plazo. Combinar esta asistencia con otras intervenciones

sectoriales y con las prestaciones en efectivo sin condiciones puede aumentar el impacto en el hogar para las familias más vulnerables.

Neil Brighton neil.brighton@nrc.no

Asesor Mundial de Vivienda

Kirstie Farmer kirstie.farmer@nrc.no

Investigadora sobre información, asesoramiento y asistencia jurídica y asesora de política.

Øyvind Nordlie oyvind.nordlie@nrc.no

Asesor Mundial de Vivienda

Consejo Noruego para los Refugiados www.nrc.no

1. Relator Especial sobre una vivienda adecuada (2014) *Informe para el Consejo de Derechos Humanos, sesión vigésimo quinta*. UN Doc. A/HRC/25/54, 30 Dic 2013 (Principios Rectores sobre la Seguridad de la Tenencia para los Pobres de las Zonas Urbanas) <http://bit.ly/OHCHR-2014-tenure-urban-poor>
2. Hollingsworth C (2014) *A Framework for Assessing Security of Tenure in Post-Conflict Contexts* [Marco para evaluar la seguridad de la tenencia en contextos posconflicto] p. 23 www.itc.nl/library/papers_2014/msc/la/hollingsworth.pdf
3. Consejo Noruego para los Refugiados y Save the Children Líbano (2014) *Evictions in Beirut and Mount Lebanon: rates and reasons* [Desalojos en Beirut y en el Monte Líbano: tasas y motivos]. www.alnap.org/resource/20819
4. NRC (2014) *A Precarious Existence: The Shelter Situation of Refugees from Syria in Neighbouring Countries* [Una existencia precaria: la situación del alojamiento de los refugiados procedentes de Siria en sus países vecinos]. <http://bit.ly/NRC-Syrians-in-neighbouring-countries>
5. (2016) NRC Jordan Integrated Urban Shelter and ICLA Programme Evaluation [Consejo Noruego para los Refugiados: evaluación del programa de alojamiento urbano integrado e ICLA] <http://bit.ly/NRC-IntegratedUrbanShelter-evaluation>
6. El 3 % restante abarcaba otras circunstancias individuales (por ejemplo, los familiares del propietario habían ocupado la unidad).