

La lucha global por el derecho a una vivienda

Miloon Kothari

Introducción1

A finales del siglo XX la injusticia, la exclusión y el desposeimiento predominan en todo el mundo a un nivel sin precedentes. Un aspecto que no ha recibido la suficiente atención de esta situación es la lucha de los pueblos y las comunidades que padecen condiciones de vida y viviendas inadecuadas. Existe un número creciente de personas y comunidades que se enfrentan al desalojo de sus casas y de sus tierras, sea por motivos económicos, por la degradación medioambiental, o como resultado de disputas en torno a los derechos sobre la tierra.

Este artículo pretende presentar preliminarmente las reflexiones de una organización que actúa en el plano global, la *Habitat International Coalition** (HIC), obtenidos gracias a sus esfuerzos por comprender la gran magnitud del reto al que se enfrentan las organizaciones locales, nacionales e internacionales que intentan cambiar la cruda realidad de la vida de millones de personas que se ven forzadas a sufrir condiciones de vida y viviendas inadecuadas.

Las cifras dan qué pensar. Cerca de 1.200 millones de personas, casi una cuarta parte de la población mundial, sobrevive en viviendas y condiciones de vida precarias y nocivas para su salud, incluyendo a 100 millones de personas sin techo.

La HIC es un movimiento global compuesto por organizaciones de base popular, organizaciones comunitarias (OC) y organizaciones no gubernamentales (ONG) de 70 países, que trabajan temas relacionados con la lucha por el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad. La HIC está formada por grupos que tratan cuestiones como el derecho de la mujer a poseer tierras y a recibir herencia, los derechos de la infancia, el derecho sobre la tierra, el medio ambiente, el desalojo y los derechos humanos, y que se trabajan en el ámbito de los asentamientos humanos.

En un intento por hacer frente a los enormes problemas globales que plantean las malas condiciones de la vivienda en el mundo, la HIC ha adoptado una visión fundada en los derechos humanos. Es necesario dar este enfoque holístico, basado en la dignidad del individuo y de la comunidad, porque, el actual ataque contra el espacio y el lugar donde viven las personas tiene múltiples dimensiones. Este asalto contra la vivienda, no sólo amenaza a la casa –las cuatro paredes y el techo– sino que, al atacar al hogar, socava la vida misma; viola el derecho básico a tener un lugar donde vivir y el derecho básico de las personas y de las comunidades a obtener y mantener un nivel de vida decente.

Todas las personas y las comunidades tienen derecho a un lugar donde vivir: un derecho básico a vivir con seguridad y dignidad. Utilizar este principio como punto de partida es un primer paso de un valor incalculable, ya que centra el debate sobre el derecho a una vivienda en la realidad cotidiana de la lucha por la vivienda y por el derecho a sobrevivir y a disponer de un medio de sustento.

Una de las definiciones de este concepto holístico sostiene que *«el derecho humano a tener una vivienda adecuada es el derecho de cada mujer, hombre y niño a tener y a mantener un hogar y una comunidad segura donde poder vivir en*

condiciones de paz y dignidad»². Esta definición abarca numerosos aspectos del derecho a una vivienda, entre los que se incluyen:

- --El derecho a la tenencia asegurada, que garantiza el derecho a residir y a establecerse en un lugar;
- -El derecho a no ser despojado de la casa propia ni de su entorno;
- El derecho al realojamiento de las comunidades que vivan en un ambiente nocivo para la salud;
- -El derecho a un acceso equitativo a los servicios públicos;
- - El derecho a los recursos naturales;
- -El derecho a un ambiente saludable y seguro;
- -El derecho a la financiación de la vivienda;
- -El derecho a expresarse en todas las actividades relacionadas con la vivienda;
- -El derecho a formar organizaciones comunitarias locales y a controlar la producción, distribución y regeneración de recursos para la vivienda;
- -La igualdad de género en todo el proceso descrito en el punto anterior.

Estos elementos esenciales se basan en unos principios inviolables, que, a su vez, están basados en el respeto fundamental por la dignidad inherente al individuo y por la identidad colectiva de la comunidad. Estos principios son: el imperio de la ley; la igualdad y la no discriminación; la autodeterminación; el derecho a la información; el derecho a un hábitat saludable; la participación democrática; la igualdad en las relaciones territoriales; la igualdad de género; la paridad económica; el mantenimiento de la identidad cultural; y el papel y la capacidad del Gobierno³. La actual crisis de la vivienda, de la tierra y de las condiciones de vida pone en peligro estos principios. Es importante comprender la enorme magnitud de la crisis y de sus consecuencias, a las cuales se enfrentan mujeres, hombres, jóvenes, niños y comunidades enteras en todo el mundo.

Medidas que favorecen la exclusión y la violencia

Al enfrentarnos con la crisis global de la vivienda, hemos observado que el predominio de ciertos factores exagera la situación extrema en la que hoy en día se encuentran los pobres. Los factores que afectan a los que luchan por obtener una vivienda son sorprendentemente similares en todos los lugares del mundo.

Estos factores comunes demuestran una deficiencia gubernamental y una grave abrogación de las obligaciones del Estado hacia la protección de los derechos humanos y del derecho a una vivienda de los ciudadanos. La presencia constante de estos fenómenos conduce a un fracaso gubernamental que hace que la exclusión, el desposeimiento y la violencia acaben siendo realidades endémicas en la sociedad. El absoluto fracaso gubernamental en muchos países ha permitido la institucionalización de condiciones de vida inseguras e inadecuadas. A continuación se describen algunos de los abusos más comunes:

- ...*La inseguridad de la vivienda, la tierra y la persona.* Las autoridades públicas no están dispuestas a asegurar la tenencia a los residentes que, obligados por las circunstancias, no poseen titularidad sobre su vivienda; no protegen directamente a los arrendatarios, que se encuentran a merced de los terratenientes; no protegen a los residentes ante los desalojos forzosos.
- ...*El abuso de los mecanismos de planificación.* Los planes regionales y de desarrollo urbano a menudo discriminan a los pobres; las autoridades públicas manipulan los mecanismos e instrumentos de planificación para favorecer sus propios intereses (o los intereses de las fuerzas con las que conspiran, como los promotores urbanísticos u otros políticos) o bien para desalojar tierras con fines especulativos, o con la intención de segregar a diferentes grupos étnicos o económicos.
- *El abuso de la ley.* Se aprueban leyes que contienen vacíos legales y que se prestan al abuso; cuando existe una legislación que protege a la mayoría de los residentes, con frecuencia no se ejecuta; las leyes que protegen a los arrendatarios y el control de las rentas a menudo pierden fuerza o incluso acaban por abolirse.
- *La denegación de servicios públicos básicos:* (agua potable, electricidad, sanidad etc.)
- *La incapacidad de controlar las fuerzas de mercado.* Las autoridades del Estado no controlan los estragos que causa la especulación desenfrenada sobre las tierras, que obliga a las personas a vivir en zonas cada vez más marginales y perniciosas para la salud.
- *La preponderancia de las órdenes de desalojo.* Los Gobiernos no logran controlar las condiciones que conducen a los desalojos forzosos: el aumento del desempleo; los cambios en los modelos de producción agrícola, que afectan, en particular, a los pequeños campesinos y a los trabajadores rurales; la intensificación de la extracción de los recursos naturales para fomentar el comercio exterior; la reducción general del poder adquisitivo, debido a una caída de los salarios reales y a una subida de los precios de las necesidades básicas; la tendencia a dejar que las políticas del mercado controlen las promociones de terrenos y viviendas del sector privado, con el incremento correspondiente de los precios de la vivienda y de la tierra. Cuando tienen lugar desalojos forzosos, los agentes del Estado (la policía, las fuerzas de demolición, etc.) con frecuencia se ponen de acuerdo con los propietarios de los terrenos, permitiendo así el uso directo de la violencia e incluso de la brutalidad.
- *La integración de las economías nacionales en la economía global.* La ideología neoliberal que predomina hoy en día, reclama una reducción de las subvenciones del Estado y de su control sobre el sector de la tierra y de la

vivienda; esto significa que desaparecen las restricciones sobre las fuerzas de mercado, dejando los precios de la tierra y de la vivienda en manos de los caprichos del mercado y de las demandas de los que se rigen en exclusiva por la búsqueda de beneficios; la vivienda se reduce al estatuto de mercancía que se compra y se vende; el Estado deja de invertir en los sectores sociales, como el de la vivienda; también desmantela disposiciones del Estado del bienestar que protegían el acceso de las personas a la tierra y a la vivienda; y se aleja de su deber de garantizar el acceso a la vivienda y a la tierra y de mejorar las condiciones de vida.

- *La pérdida de los recursos de propiedad comunal.* Los Estados no reconocen la importancia de los recursos de propiedad comunal en zonas urbanas ni en zonas rurales. Esto comporta: la desaparición de las instituciones y de los modelos culturales que anteriormente protegían y mantenían dichos recursos. A su vez ello conduce a la destrucción de la base de recursos naturales y de recursos comunales de los que dependen las economías rurales, a través de cambios en el sistema de tenencia de tierras (la desaparición de medidas legales de protección); cambios en los sistemas agrícolas; y cambios que socavan las economías, habilidades e identidades locales.
- *La creación de ghettos étnicos y económicos.* Los Gobiernos fracasan a la hora de prevenir (y en muchos casos actúan en connivencia con ciertos grupos para fomentar) la segregación de diferentes grupos étnicos y clases económicas observable en ciudades y pueblos.
- *No se respetan los instrumentos legales, nacionales e internacionales diseñados para proteger los derechos humanos.* A lo largo y ancho de todo el mundo, los Estados abrogan sus deberes constitucionales y las obligaciones del derecho internacional que protegen los derechos sobre la tierra y sobre la vivienda; no logran reconciliar las a menudo contradictorias obligaciones impuestas por los tratados de comercio, los acuerdos de deuda o los planes de ajuste estructural y los que imponen los derechos humanos.

Las consecuencias de las medidas que favorecen la exclusión y la violencia

Los fenómenos que se han citado anteriormente no suponen una lista exhaustiva, son sólo una indicación de la gama de fuerzas que hay que afrontar en cualquier intento de contribuir a un cambio duradero, de manera que las personas disfruten del derecho humano a un lugar seguro en el que vivir. Estos fenómenos deben ser vistos como factores que debilitan e inhiben los esfuerzos que se realizan en pro del cambio. La persistencia y la consolidación de estas fuerzas llevan a una sola conclusión: que la vivienda y las condiciones de vida inseguras e inadecuadas se están convirtiendo en una realidad perniciosa de la vida rural y urbana contemporánea; y que, más inquietante aún, las condiciones de vida inadecuadas se han convertido en una necesidad institucionalizada. En lugar de proteger y favorecer los intereses de los pobres, las instituciones competentes actúan como peones en manos de los sectores más opulentos de la sociedad, quienes, insatisfechos con sus lujosos estilos de vida y con sus desproporcionadas provisiones de dinero y de recursos, pretenden adquirir aún más tierras, más recursos y más bienes materiales, adictos ya a la acumulación de riquezas. Para las personas y comunidades que luchan por sobrevivir, el coste es devastador.

Los siguientes puntos resumen el impacto de la institucionalización de las condiciones de vida inadecuadas e inseguras sobre las personas y las comunidades, y del fracaso del Gobierno en este ámbito.

- *El impacto de la creación de inseguridad de la vivienda, la tierra y la persona.* Existen graves consecuencias psicológicas para las personas que se ven forzadas a vivir bajo la amenaza diaria del desalojo forzoso; las comunidades con dificultades para defenderse y organizarse para reivindicar sus derechos, normalmente se ven aún más incapacitadas por las duras condiciones en las que tienen que luchar por un lugar seguro para vivir.
- *El impacto del desalojo forzoso y del realojamiento inadecuado.* El desalojo forzoso conlleva numerosas consecuencias a corto y a largo plazo; las consecuencias inmediatas son: amenazas contra la vida, lesiones y muertes a causa de la violencia durante el curso del desalojo; daños y destrucción de las viviendas; pérdida de tierras y de afinidad con la tierra; el trauma de permanecer en refugios temporales o incluso sin techo hasta ser realojados de nuevo; el impacto sobre el trabajo y los ingresos; el efecto traumático, particularmente en las mujeres; el deterioro de la capacidad para enfrentarse a los problemas, algo esencial en la supervivencia de la familia en su conjunto; la interrupción de la educación de los niños; y un número creciente de enfermedades mentales. Los impactos a largo plazo son: el desarraigo y la desposesión; un deterioro de la posición económica; la pérdida de oportunidades educativas; y la destrucción de los lazos familiares y comunitarios.
- *La marginación y alienación de los pobres y de los más desfavorecidos.* Debilita aún más las capacidades de los segmentos de la sociedad más vulnerables económica y ecológicamente.
- *La creación de conflictos étnicos.* Las malas condiciones de vivienda es una de las constantes que perpetúa la pobreza y que proporciona un terreno fértil para el cultivo de conflictos étnicos, raciales y de clase, creando un medio que fomenta la violencia que a menudo es el resultado de tales conflictos.
- *La aparición de personas sin techo y sin tierra.* Los Estados no reconocen que la tierra sea el principal recurso de supervivencia para millones de personas que viven en áreas rurales (indígenas y grupos tribales, campesinos marginados, trabajadores agrícolas). Los Gobiernos no adoptan la reforma agraria ni implementan las ya adoptadas y no frenan la especulación y la comercialización de las tierras. Como consecuencia, hoy en día se incrementa el número de personas sin techo y sin tierra.
- *El deterioro de las condiciones de salud.* La calidad de vida se deteriora hasta un punto tal que constituye una amenaza para la vida, como lo demuestra el aumento de la tasa de mortalidad infantil y de la incidencia de enfermedades contagiosas.
- *El impacto sobre la mujer.* Todas las consecuencias citadas anteriormente afectan en particular a la mujer. Se discrimina a la mujer en todos los aspectos del derecho a la tierra y a la vivienda; de la seguridad en la tenencia y del derecho a heredar tierras y propiedades; del acceso a créditos; del acceso a la información necesaria para participar en actividades relacionadas con la vivienda, y para contribuir a la mejora del entorno de la misma; del acceso a

servicios y recursos esenciales, como la sanidad, el agua potable, el combustible y el forraje; y del acceso a planes de mejora de la vivienda, a zonas de realojamiento y a proyectos para obtener viviendas adecuadas.

Los Gobiernos no prestan atención a las consecuencias expuestas hasta este punto, a veces de modo intencional y a veces incluso implicándose directamente en ellas. De este modo los Gobiernos son cómplices del desarraigo y de la segregación de personas y comunidades. Es necesario valorar el alcance de la pérdida de la dignidad inherente al individuo y de la identidad colectiva de las comunidades e interpretar estos factores y consecuencias como una violación generalizada de los derechos humanos.

Ciertos derechos humanos están estrechamente relacionados y son inseparables de, los derechos sobre la vivienda y sobre la tierra, y son violados por los factores y las consecuencias citadas anteriormente. Estos derechos incluyen el derecho a la salud; el derecho a un ambiente saludable; el derecho a trabajar y a tener un medio de sustento. También son importantes para salvaguardar la seguridad del hogar y de las tierras: el derecho a votar, el derecho a la información, el derecho a la igualdad de género, el derecho a la libertad de movimiento y a elegir el lugar de residencia, el derecho a no ser privado de propiedades de manera arbitraria, y el derecho a la no discriminación.

Los programas que se planteen hacer frente a estas realidades, ante todo, deben poner empeño en comprender por qué no tiene lugar un cambio positivo; y en segundo lugar, deben proponer un modelo de desarrollo institucional (del Gobierno y de la sociedad civil) que suscite cambios duraderos y cree condiciones para un empoderamiento que sostenga estos cambios.

La respuesta de las ONG y de la sociedad civil

Como reacción a las nefastas condiciones de vida en todo el mundo, en los últimos diez años, han surgido numerosas campañas, redes y movimientos de base popular que trabajan a favor del derecho a una vivienda y organizan campañas en contra de los desalojos forzosos. Se han puesto en marcha iniciativas importantes en la India, Filipinas, Colombia, Hong Kong, Canadá y Gran Bretaña. Más recientemente han surgido campañas en Palestina, Israel, Panamá, la República Dominicana y Brasil. También se está prestando una creciente atención a estos asuntos entre coaliciones de ONG y organizaciones comunales en Sudáfrica, Estados Unidos, Nigeria, Italia, Perú, Francia, Kenia y México⁴.

Estas campañas e iniciativas para crear alianzas han dado lugar a actividades diversas. Partiendo de la base fundamental de que tener una vivienda adecuada es un derecho humano, sus trabajos han consistido en: la redacción de leyes sobre el derecho a una vivienda, a través de procesos populares (la India y Filipinas); el trabajo conceptual sobre la noción del derecho a una vivienda, haciendo uso de conocimientos obtenidos de las lenguas vernáculas y del concepto local de estos derechos (la India); la puesta en marcha de una exitosa campaña en el plano nacional para incluir el derecho a una vivienda en la constitución nacional (Colombia); la formación de grupos de trabajo para combatir los desalojos, constituidas por población urbana pobre (Filipinas, Brasil); la colaboración con campañas regionales a favor de los derechos sobre terrenos urbanos (América Latina y el Caribe); la preparación, por medio de procesos populares, de planes de desarrollo alternativos

para contrarrestar los planes insensibles del Gobierno (Israel); y la preparación de informes alternativos para los órganos de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (Filipinas, la República Dominicana, Panamá, Canadá, Italia, Israel, Palestina y México). Estos grupos también han dirigido campañas de información y de sensibilización en torno a la necesidad imperiosa de afrontar los problemas de la vivienda y de la tierra basándose en los derechos humanos, con el propósito de movilizar a la opinión pública nacional a favor de esta idea.

Durante la década pasada, la HIC ha iniciado varias campañas globales a favor del derecho a una vivienda y en contra de los desalojos forzosos, utilizando las bases conceptuales y prácticas del trabajo llevado a cabo en los planos local y nacional a favor del derecho a una vivienda, y el amplio reconocimiento legal que el derecho internacional sobre derechos humanos confiere al derecho a una vivienda⁵. Estas campañas se han servido del derecho internacional sobre derechos humanos para moldear la opinión pública nacional. Esto ha proporcionado un nuevo instrumento de movilización para los grupos locales y nacionales que trabajan a diferentes niveles en la elaboración de estrategias preventivas para acabar con los desalojos forzosos y obtener derechos sobre la vivienda.

El Comité sobre Derechos de Viviendas (HRC) es el órgano principal de la HIC, que se encarga de coordinar y de dar orientación a todas las áreas de trabajo relacionadas con los derechos sobre la vivienda y con el desalojo forzoso. El HRC coordina la Campaña Global a Favor del Derecho a una vivienda de la HIC, además de su Campaña Global en Contra de los Desalojos Forzosos.

Si bien el trabajo del HRC desde 1991 ha incluido varias actividades y programas, como visitas de evaluación y misiones de búsqueda de datos, trabajo en las Naciones Unidas, trabajo editorial, y coordinación de encuentros mundiales de ONG, la fase en la que se encuentra actualmente está más encaminada hacia el desarrollo de Programas de Enfoque Nacional.

El Programa de Enfoque Nacional HIC-HRC⁶

Desde 1995, el trabajo del HRC ha adoptado una visión más nacional, basada en las lecciones aprendidas desde 1991, con el fin de responder de manera más coherente a las demandas de grupos locales y nacionales. Los elementos principales del programa, aún en pleno desarrollo, son los siguientes:

a. Formación en los planos local y nacional: El HRC se beneficia de la amplia experiencia que han obtenido los comités y grupos de trabajo de la HIC (sobre temas como la mujer y el refugio, los derechos sobre la vivienda, la financiación, la vivienda y el medio ambiente) y sus miembros, a la hora de proporcionar formación sobre las siguientes facetas del derecho a vivienda:

- --campañas: cómo elaborar campañas eficaces en el ámbito nacional y local; cómo asegurar y mantener la participación de los grupos de base; cómo vincular las campañas regionales, nacionales e internacionales; cómo movilizar a la opinión pública en contra de los desalojos forzosos⁷;
- -los derechos de la mujer y de la niñez: cómo movilizar a favor del derecho de la mujer a tener una vivienda, a recibir herencias y a poseer tierras, y cómo conseguir un liderazgo y una participación más eficaz a la hora de movilizar y seguir de cerca estos temas;

- • -investigación y documentación, incluyendo la recopilación de datos y la redacción de informes;
- • -activismo legal: aprender cómo las comunidades han recurrido a procedimientos comprobados por la abogacía; desarrollar argumentos legales haciendo uso de la legislación nacional e internacional; estudiar las medidas de acción posibles fuera de los juzgados; y aprender lecciones de las luchas anteriores por el derecho a una vivienda en otras partes del mundo;
- • -el sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU): cómo hacer un uso eficaz del sistema de derechos humanos de la ONU; las lecciones aprendidas por grupos de otros países que han hecho uso del sistema de la ONU;
- • -financiación comunitaria: técnicas de autosuficiencia; estrategias para recaudar fondos que han tenido éxito en otros lugares;
- • -captar fondos para el trabajo de las ONG y los organismos comunales relacionado con el derecho a una vivienda; financiación pública y privada para obtener fondos para hacer frente a necesidades inmediatas, a través de suscripciones y estrategias;
- • -mejora de las condiciones de vida y uso de materiales de construcción adecuados: cómo preparar encuestas rápidas para evaluar las condiciones de vida y de vivienda; cómo preparar planes básicos para mejorar la construcción de pueblos;
- • -estrategias de planificación alternativa: cómo preparar planes maestros y planes regionales alternativos;
- • -estrategias para la regularización de la tierra: cómo conseguir seguridad en la tenencia; cómo lograr la regularización de la tierra y de la propiedad, por ejemplo, construyendo viviendas en régimen de cooperativa.

b. *El trabajo de lobby y de presión política en la ONU:* Una vez recibida la información de grupos locales y regionales, o si se ha identificado un país para el Programa de Enfoque Nacional, el trabajo en la ONU, en Ginebra, puede incluir los siguientes componentes:

- • -ayudar a identificar el órgano de la ONU más indicado para dar testimonio de la situación local y nacional, y garantizar que las organizaciones de base participen en estas sesiones;
- • -dirigir un programa de formación sobre el uso del derecho internacional de derechos humanos y a los órganos de la ONU para promover el derecho a una vivienda en el ámbito local y nacional;
- • -ayudar en la elaboración de informes alternativos a los redactados por los organismos competentes de la ONU;
- • -ayudar en la preparación de declaraciones verbales y escritas, para los organismos competentes de la ONU, sobre temas del estado de la vivienda y de la tierra;
- • -ser presentados a otras organizaciones internacionales que también trabajen en la ONU y que puedan ayudar a las organizaciones locales e internacionales en su trabajo por los derechos humanos.

- c. -Consultas y visitas regulares.** Los miembros designados por el HRC harán visitas cada seis meses a un país con un Programa de Enfoque Nacional. Estas visitas servirán para estar constantemente en contacto con los grupos locales y para desarrollar aspectos importantes del programa en colaboración con los mismos.
- d. -Misiones de búsqueda de información.** Una vez haya sido identificado un país para la puesta en marcha del Programa de Enfoque Nacional el HRC podrá, mediante petición, coordinar misiones especializadas de búsqueda de datos. Estas se centrarán en áreas específicas del país en cuestión para determinar la situación de la vivienda y de las condiciones de vida o la situación de los desalojos forzosos.
- e. -Programas de intercambio.** El HRC podrá coordinar programas de intercambio entre activistas de países del Programa de Enfoque Nacional o entre un país del programa y un candidato. Estas visitas servirán para compartir estrategias y para aprender de las experiencias mutuas.
- f. -Trabajo de solidaridad:** El HRC proporciona plataformas de trabajo de solidaridad para que grupos de distintos países se reúnan y compartan experiencias y estrategias. Esta solidaridad puede conducir a programas de intercambio y a tipos de trabajo más concretos dentro del programa de la ONU sobre derechos humanos. (Por ejemplo, en junio de 1996, durante la conferencia Hábitat II en Estambul, el HRC organizó un Taller de Solidaridad entre palestinos, tibetanos y kurdos).
- g. -Acciones urgentes:** Si es necesario, el HRC puede iniciar acciones urgentes utilizando las redes de la HIC y del Centro de Derechos sobre la Vivienda y el Desalojo (COHRE), para situaciones que requieran acción rápida a escala internacional. El HRC también puede colaborar con organizaciones internacionales que trabajen en los mismos países, en temas relacionados. (Recientemente el HRC ha colaborado con FIAN, *International Alliance on the Right to Food and Land Rights**, ofreciendo acción urgente para responder a casos de desalojo en Brasil y en los territorios ocupados de Palestina.

El trabajo legal del HRC en la ONU

Además de llevar a cabo el trabajo de *lobby* y de representación en la ONU, el HRC – junto con el COHRE (afiliado de la HIC)– también ha realizado un intensivo trabajo legal dentro del programa de derechos humanos de la ONU, como parte de las campañas globales de la HIC, para promocionar la actividad de la ONU a favor del derecho a una vivienda y en contra de los desalojos forzosos. Este trabajo ha sido el responsable y ha contribuido a lo siguiente:

- • -El nombramiento de un relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada: el juez Rajinar Sacharde, de la India. La HIC y el COHRE han cooperado estrechamente con el relator especial en la elaboración de sus cuatro informes⁹.
- • -La aprobación de resoluciones, declarando que los desalojos forzosos son una violación grave de los derechos humanos, por parte de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y de Protección de Menores de la ONU¹⁰.
- • -La aprobación de un Comentario General sobre el derecho a una vivienda adecuada por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Este Comentario General es una interpretación legal del artículo del

Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales que contiene el derecho a vivienda¹¹.

- -Un papel activo, en colaboración con grupos locales y nacionales, para lograr que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU cite que en la República Dominicana y en Panamá se ha violado el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la práctica, a gran escala, de desalojos forzosos¹².

En relación al tema de este artículo también es importante señalar que la mayor parte del trabajo jurídico en la ONU se ha basado en el entendimiento substantivo y conceptual del derecho a una vivienda y del fenómeno del desalojo forzoso, obtenido de los conocimientos de las organizaciones de base en todo el mundo. Ha sido el resultado del trabajo de coordinación que ha hecho la HIC presentando estos testimonios a la ONU.

Lecciones aprendidas del trabajo realizado: cómo sostener el cambio

¿Qué beneficios ha aportado el trabajo realizado a escala internacional para el fomento y la preservación del cambio? ¿Qué ha contribuido a que la colaboración entre los niveles regional, nacional e internacional sea eficaz y armoniosa? A continuación se enumeran algunos de los elementos principales:

- La creación de campañas:* El HRC, apoyándose en la confianza ganada gracias a sus continuos esfuerzos, ha desempeñado un papel catalizador en la promoción de campañas nacionales a favor del derecho a la vivienda y en contra de los desalojos forzosos. Una vez creadas las campañas, el HRC siguió trabajando al lado de estos grupos hasta desarrollar el Programa de Enfoque Nacional descrito anteriormente. Ejemplos recientes son: el Movimiento Palestino de Derechos sobre la Vivienda (PHRM) en la parte de Palestina ocupada por Israel y en las Autonomías Palestinas, y el Comité Árabe de Coordinación para los Derechos sobre la Vivienda (ACCHRI).
- Visitas de evaluación:* El HRC ha considerado útil la realización de visitas de evaluación a distintos países. Éstas han servido para determinar la naturaleza de las actividades llevadas a cabo por las ONG en materia de condiciones de vida; y para conocer la opinión de los grupos locales y nacionales de la sociedad civil sobre la necesidad de llevar a cabo un trabajo solidario con la HIC. En las visitas se han establecido contactos con las ONG y se ha agilizado la recopilación de información para asistir a la preparación de misiones de búsqueda de datos (como en los casos de Turquía, Palestina, Israel, y Brasil).
- Misiones de información:* La HRC sigue llevando a cabo misiones de búsqueda de datos para determinar el estado de las condiciones de vida y vivienda para informar sobre situaciones de desalojo forzoso. Estas misiones, y el trabajo de coordinación que requieren las organizaciones locales para planearlas, también han contribuido a reconocer la necesidad de iniciar un Programa de Enfoque Nacional en algunos casos (como en la República Dominicana, Palestina, Israel, Brasil, y Turquía).
- Trabajo en las Naciones Unidas:* El trabajo del HRC en la ONU ha implicado a los grupos locales relacionados con la HIC. Su participación ha consistido en dar testimonio ante órganos de la ONU y en elaborar informes alternativos. La elaboración de estos informes a menudo ha conducido a la acción conjunta de

varios grupos locales y nacionales. Esta misma red ha seguido funcionando en el plano nacional, con el objetivo de movilizar a la opinión pública a favor del derecho a una vivienda y de controlar que los Gobiernos cumplan con sus obligaciones, según dictan los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (véase, por ejemplo, México, Panamá e Israel).

- e. *Reuniones globales*: En varias reuniones globales, desde las sesiones del HRSC hasta conferencias como Hábitat II, se ha promocionado la necesidad de trabajar en el plano nacional. En ocasiones, las reuniones, han servido de motivación a los representantes de grupos locales para formar coaliciones y campañas conjuntas dentro de sus países (como en el caso de Brasil, Perú y los EE.UU.).
- f. *La definición de principios para el trabajo global*: La HIC-HRC ha desarrollado una serie de principios por los que se guían en su trabajo con organizaciones locales y nacionales de la sociedad civil. Ha aprendido de su trabajo tanto en el ámbito local como nacional y se ha servido de los fundamentos de los derechos humanos de las campañas globales de la HIC a favor del derecho a una vivienda y en contra del desalojo forzoso, para establecer los siguientes principios:
- -trabajar con coaliciones, campañas o redes de organizaciones de la sociedad civil antes que con organizaciones individuales;
 - -iniciar actividades en un país únicamente, si así lo han solicitado grupos de organizaciones locales o nacionales;
 - -sólo emprender actividades (visitas de evaluación, misiones de búsqueda de datos, formación) si la HIC considera que tiene capacidad suficiente para seguir trabajando en el país de que se trate;
 - -trabajar con la perspectiva de la puesta en práctica de “Programas de Enfoque Nacional” en estos países;
 - -con el tiempo, tratar de integrar a los representantes de grupos de organizaciones de países donde la HIC haya implementado un “Programa de Enfoque Nacional”, en un cuerpo decisorio como pueda ser la HIC-HRC.

Gracias a los resultados obtenidos en estas áreas de trabajo, han tenido lugar varios cambios que han beneficiado a grupos locales y nacionales. En primer lugar, han creado pericia local: el trabajo continuo en estos países ha consistido en la preparación de campañas, misiones de búsqueda de datos, trabajo en la ONU y participación en reuniones a escala global. Esto ha favorecido la aparición de una sabiduría local en temas como el contenido conceptual y práctico del derecho a la vivienda y a la tierra, la investigación y documentación en este campo y el uso del sistema de la ONU y del derecho internacional de los derechos humanos.

En segundo lugar, se ha alentado una participación más elevada en la toma de decisiones en el nivel internacional: el desarrollo de un enfoque nacional ha originado un cambio en la composición del HRSC. Cada vez hay más miembros de base representando a grupos que luchan en sus países por los derechos sobre la vivienda y en contra de los desalojos forzosos. Por consiguiente, además de trabajar en el plano nacional, ahora las organizaciones locales también pueden contribuir a un proceso de toma de decisiones en el plano internacional sobre temas tratados por el HRC.

En tercer lugar, se ha ayudado a resolver conflictos locales y nacionales entre organizaciones de la sociedad civil: se ha descubierto que el hecho de tener un enfoque externo, como es la preparación de informes alternativos y testimonios para los órganos de la ONU, ha unido a organizaciones que previamente eran

incompatibles. Esto, sumado al papel de mediador que ha desempeñado la HIC en el plano local, ha conducido a que los grupos se mantuvieran unidos y cooperaran en trabajos posteriores (como en el caso de Israel, México y Panamá).

En cuarto lugar, se han obtenido numerosos beneficios como resultado de la plataforma que ha constituido el HIC-HRC en las reuniones globales para la promoción del trabajo solidario. Entre ellos se encuentra el haber tenido la ocasión de: difundir conocimientos sobre la situación local a grupos de otros países; recibir, a través de cartas y faxes, apoyo para casos urgentes; organizar visitas de intercambio para aprender de aquellos que viven en condiciones similares; y, finalmente, compartir estrategias de trabajo en los foros internacionales, como los organismos de derechos humanos de la ONU.

Mirando hacia adelante: futuros desafíos

El trabajo llevado a cabo *in situ* y en la ONU, sobre todo durante los últimos seis años, revela qué requisitos son necesarios para sostener el cambio. Hay muchas lecciones que se pueden extraer del trabajo descrito a lo largo del artículo. Las lecciones surgen del trabajo en el que ha estado directamente implicada la HIC y del realizado por grupos que trabajan independientemente en los planos local, regional y nacional. Tomamos en cuenta estas lecciones y teniendo presente la necesidad de superar los obstáculos enumerados anteriormente, podemos identificar los siguientes desafíos sobre los cuales construir cambios positivos de manera firme.

Es imprescindible que todos los grupos que desarrollen trabajo jurídico, de movilización o que se encarguen de formular políticas –incluyendo los órganos gubernamentales– utilicen como punto de referencia los principios contenidos en el derecho internacional sobre derechos humanos: la no discriminación, la autodeterminación, el imperio de la ley y la igualdad¹³. Es primordial adoptar estos principios inviolables en la práctica y respetar los derechos humanos a los que hacen alusión, para lograr cambios duraderos. A su vez, respetar el derecho a una vivienda es indispensable para combatir los efectos de las políticas basadas en el mercado, de las que la vivienda y la tierra se han convertido en rehenes.

Primero, es crucial resaltar el papel de los derechos humanos como herramienta de empoderamiento del pueblo y de las comunidades, y como instrumento para hacer que los Gobiernos sean responsables a la hora de empoderar a la sociedad civil para que pueda intervenir en la transformación de la estructura interna del Estado. Simultáneamente, debemos destacar la necesidad de formular políticas sociales nacionales que reconozcan la supremacía de los derechos humanos y sus dimensiones de empoderamiento.

Segundo, también es importante participar en el diseño de mecanismos que permitan que los actores no estatales (como las instituciones financieras internacionales o las corporaciones transnacionales) sean responsables y respeten los principios y las obligaciones que contiene el derecho internacional sobre derechos humanos.

Tercero, es vital utilizar el sistema de las Naciones Unidas. Se debe informar a un mayor número de grupos sobre la posibilidad de utilizar los mecanismos creados por las convenciones de las Naciones Unidas. Es necesario alentar a las ONG locales y nacionales para que preparen informes paralelos a los de la ONU. De este modo se establece un mecanismo para que las ONG puedan participar en la ONU, y para que las organizaciones locales y nacionales de la sociedad civil tengan la oportunidad de

exponer el comportamiento de sus Gobiernos y de proponer sus propias soluciones, como pueden ser planes alternativos de desarrollo, a los problemas que afrontan.

También es necesario que los grupos locales y nacionales pidan a sus Gobiernos que rindan cuentas de sus obligaciones con respecto a los tratados de derechos humanos que han ratificado y de los planes internacionales de acción que han acordado. Es de vital importancia que los grupos que trabajen en temas de derechos de vivienda y tierra procuren que sus Gobiernos den a conocer su actuación con respecto a las disposiciones del derecho a vivienda y tierras contenidas en el Plan Global de Acción adoptado en junio de 1996 en la Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos en Estambul (Hábitat II).

Cuarto, debemos profundizar en nuestro trabajo sobre el derecho a vivienda y a la tierra. A un nivel más crítico y ambicioso, debemos hacer un tratamiento exhaustivo del derecho a una vivienda y a la tierra, que ponga de manifiesto todas las dimensiones de este tema. Estos derechos inviolables sólo figurarán en el trabajo de un mayor número de individuos o instituciones locales, nacionales o internacionales, si se adopta un enfoque detallado de este tipo. Muchas de estas entidades ya tratan con los temas y la acción que implica la formulación «el derecho a vivir en un lugar salubre, digno y pacífico». Creemos que un enfoque más orientado hacia los derechos humanos nos daría la oportunidad de evaluar de manera más crítica las responsabilidades de los Gobiernos, y nos ayudaría a identificar en qué áreas debe intervenir cada sector de la sociedad para el empoderamiento de las comunidades que tradicionalmente han estado marginadas y discriminadas.

Quinto, es necesario reforzar el trabajo local y nacional. Este artículo ha pretendido demostrar que la colaboración entre grupos locales o nacionales y organizaciones internacionales aporta numerosos beneficios. Estos beneficios se verían multiplicados si se aumentara su capacidad para preparar campañas y para movilizar a la opinión pública. También es importante que las organizaciones internacionales, una vez que se hayan ganado la confianza de organizaciones locales y nacionales, desempeñen el papel de mediador entre las mismas. Éste puede resultar útil para superar diferencias ideológicas, sobre todo si el fin es promover y defender el derecho humano a una vivienda adecuada y descubrir medios para combatir los desalojos forzosos.

Es también fundamental que las organizaciones internacionales desarrollen programas de trabajo intensivos, aunque sea en pocos países. Nosotros hemos desarrollado los Programas de Enfoque Nacional ya descritos; éstos han demostrado ser críticos para la evolución constante de un trabajo substancial y exhaustivo sobre el derecho a una vivienda. La parte de formación sobre temas relativos a los derechos a la vivienda y a la tierra, en colaboración con grupos nacionales y locales, ha sido un aspecto especialmente beneficioso y continúa siendo la principal demanda de los grupos que comienzan a trabajar con nosotros.

Este artículo ha definido los factores responsables de la crisis en el tema de la vivienda y de la tierra en todo el mundo. También ha detallado algunos intentos de respuesta a la crisis, además de las lecciones aprendidas y los pasos necesarios para promover la solidaridad, la justicia y el cambio. Los factores y sus consecuencias sobre las personas y las comunidades impiden la llegada de cambios positivos. El único camino hacia adelante es perseverar, construir sobre el trabajo que ya se ha hecho y las lecciones aprendidas, con el fin de institucionalizar un cambio que rompa con lo que en este artículo se ha llamado la institucionalización de las condiciones de vivienda y vida inadecuadas e inseguras.

Notas

1 Aunque este artículo esté relacionado con la experiencia de la HIC, es un intento personal de analizar la actual crisis mundial del derecho a una vivienda y a la tierra, y una interpretación individual de cómo ha evolucionado el trabajo en este campo. No pretendo, por lo tanto, representar los puntos de vista de todos mis compañeros de la HIC.

2 La discusión detrás de esta definición del derecho a una vivienda, se encuentra en Miloon Kothari: *The Human Right to Adequate Housing: an inviolable right not only a social goal*, People's Decade for Human Rights Education, Nueva York, enero de 1996. Para obtener información sobre las implicaciones de una perspectiva tan amplia sobre los procesos populares y la acción estatal, léase la declaración de la HIC «Housing for all: Challenges for the world's governments», HIC News, Vol. 2, nº. 2, mayo, 1996.

3 Estos principios se basan en las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a una vivienda. Para encontrar más información sobre estos instrumentos y el texto de los artículos ver las obras citadas en la nota 2.

4 Para obtener más información sobre estas campañas y estos movimientos, contactar el HIC-HRC o el COHRE.

5 Para obtener los textos de los instrumentos de derechos humanos sobre el derecho a vivienda, léase UN Centre for Human Rights, *The Human Right to Adequate Housing*, Fact Sheet nº. 21, Naciones Unidas, Ginebra, 1995.

6 Para una consideración detallada de las múltiples dimensiones del Programa de Enfoque Nacional y de sus ventajas, léase «The Housing Rights Committee's National Focus Programme: A Discussion Note» HCI-HRC, México, 1996.

7 Para encontrar un estudio de los métodos utilizados por grupos de todo el mundo léase COHRE, «Campaigning for Housing Rights: Tested Strategies for Awareness and Mobilisation» Occasional Paper No.6, Centre on Housing Rights and Evictions, Ginebra y Mumbai (1997, de próxima aparición).

8 Para una discusión sobre cómo se utilizan los instrumentos de los derechos humanos de la ONU en los planos local y nacional ver, COHRE, «Sources #4: The Legal Struggle for Housing Rights: International and National Perspectives», COHRE, Holanda, pp.7-12, julio, 1994.

9 Durante el trimestre que estuvo el relator especial se elaboraron cuatro informes. Léase en particular el último: *The Right to Adequate Housing: Report of the Special Rapporteur*, Study Series no.7, World Campaign for Human Rights, Centre for Human Rights, Nueva York y Ginebra, 1996.

10 Ver en particular la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1993/77. Para acceder a este texto y a otros instrumentos contra los desalojos forzosos ver: UN Centre for Human Rights, *Forced Evictions*, Fact Sheet no. 25, Naciones Unidas, 1996.

11 Para el siguiente Comentario General del Comité léase: op. cit. 5, pp. 39-47.

12 Para un estudio detallado sobre los adelantos de la ONU en materia de desalojos forzosos ver Miloon Kothari: «The UN and forced eviction», *Development in Practice*, Vol.5, no.1, febrero 1995. La versión española en curso de preparación se podrá encontrar bajo el título: *Desarrollo en Estado de guerra*, CIP, OXFAM, INTERMÓN, Icaria, Madrid, 1998, pp. 80-86. Editado por Deborah Eade.

13 Para acceder a los textos principales de los instrumentos de la ley internacional sobre derechos humanos, de donde se derivan estos principios, léase «Human Rights: A Compilation of International Instruments», Vol.1 y Vol.2, Naciones Unidas, Nueva York, 1995.

<

Miloon Kothari fue, hasta 1994, coordinador adjunto del *Indian National Campaign for Housing Rights** (NCHR). También fue miembro fundador y codirector del COHRE desde 1992 hasta 1997. Desde 1991 ha representado a la HIC en los órganos de derechos humanos de la ONU. Su libro *Planned Segregation: Riots, Evictions and Dispossession in Jogeshwari East, Mumbai/Bombay, India*, conjuntamente con Nasreen Contractor, fue publicado en 1996 por el COHRE y la YUVA.

Este artículo se publicó por primera vez en Development in Practice, vol. 7, núm. 1, en 1997.

