

Vivienda, tierra y desarrollo sustentable

Uno de los pilares del desarrollo sustentable es el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra. Sin embargo, unas 1.600 millones de personas viven actualmente en condiciones de infravivienda, 100 millones carecen de hogar, y se estima que una cuarta parte de la población mundial está sin tierra. En los países en vías de desarrollo 828 millones de personas viven marginadas, carentes en su totalidad de acceso a fuentes “mejoradas” de agua y saneamiento adecuado y viendo en condiciones angustiantes, sin espacio suficiente ni seguridad de la tenencia. A partir del año 2000, 60 millones de nuevos habitantes marginados fueron añadidos a la población urbana mundial.

Miloon Kothari and Shivani Chaudhry¹

Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales del mundo entero están articulando el “derecho a la ciudad”, promoviendo la tierra como un derecho humano y resaltando la necesidad de recuperar la función social de la propiedad. Estos movimientos y campañas ofrecen los inicios del replanteamiento radical que se necesita para desafiar las políticas económicas neoliberales que se han ido institucionalizando en el mundo entero.

La adopción e implementación del enfoque de los derechos humanos resulta esencial para que el desarrollo sustentable se haga realidad para todos, especialmente para las personas marginadas del mundo. No abrazar este enfoque conducirá a que en todo el mundo haya más hambre, desposeimiento, falta de vivienda, falta de tierras y degradación medioambiental. El impacto de las violaciones de los derechos será especialmente grave para las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, las comunidades costeras, los habitantes de los bosques y los pequeños agricultores y los trabajadores sin tierra y los pobres urbanos.

Desarrollo sustentable e indivisibilidad de los derechos humanos

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 marcó un importante momento en la historia del derecho internacional y la política. Esta Conferencia afirmó los progresos obtenidos en la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972 y estableció además, a través de compromisos legales y morales, el vínculo indisoluble entre el hombre y su medio ambiente y entre las naciones y los pueblos. Utilizando el marco de principios clave como sustentabilidad, equidad intergeneracional, responsabilidad común pero diferenciada, el contaminador paga y el principio cautelar, la CNUMAD ayudó al lanzamiento de una campaña internacional para cumplir con nuestras responsabilidades respecto a la protección no solamente de los derechos de los menos afortunados y marginados sino también de los derechos de las generaciones futuras y del planeta.

1 Miloon Kothari is the former UN Special Rapporteur on adequate housing, UN Human Rights Council; Shivani Chaudhry is Associate Director of the Housing and Land Rights Network, India.

Un importante resultado de Río 1992 fue la afirmación de la indivisibilidad de los derechos humanos y la inseparabilidad de derechos humanos y medioambientales. Al tiempo que destaca la interconexión e interdependencia de las naciones y los pueblos, la Agenda 21 ayudó también a establecer las diferentes responsabilidades y obligaciones de las naciones más avanzadas, incluyendo el principio de cooperación internacional².

El desarrollo sustentable a menudo es invocado como un método para conciliar objetivos importantes que incluyen el respeto a los derechos humanos, la promoción del crecimiento económico social y medioambientalmente sustentable y la protección y uso responsable del medio ambiente natural. La totalidad de las definiciones tradicionales de desarrollo sustentable comparten tres características: en primer lugar, alcanzar el desarrollo sustentable requiere integrar las políticas relacionadas con la justicia social, la protección medioambiental y el desarrollo económico; en segundo lugar, deben ser tomados en cuenta los intereses de las generaciones futuras; y en tercer lugar, la transparencia y la participación pública son esenciales en todos los niveles de toma de decisiones desde lo local a lo mundial³.

El concepto de *justicia medioambiental* resultante resulta útil para integrar la equidad, la justicia social y los principios medioambientales en el marco del desarrollo sustentable. La justicia medioambiental ha sido definida como el derecho a un medio ambiente seguro, saludable, productivo y sustentable para todos, donde el “medio ambiente” es considerado de forma íntegra, incluyendo las condiciones ecológicas (biológicas), físicas (naturales y creadas por el trabajo humano), sociales, políticas, estéticas y económicas⁴.

La degradación medioambiental y la negación de los derechos humanos exacerban la pobreza y desencadenan un ciclo de violaciones a los derechos humanos. Por otro lado la pobreza y la marginación impiden el acceso equitativo a los recursos y la realización del derecho a un nivel de vida adecuado y a un medio ambiente limpio y saludable. La implementación de la indivisibilidad del enfoque de los derechos humanos es la única manera de garantizar

que se mantenga la salud y el bienestar del planeta y sus habitantes y que el desarrollo sustentable se vuelva una realidad para todos.

¿Dónde estamos, a 20 años de Río 1992?

Se han realizado avances significativos a nivel mundial desde Río 1992 en la articulación y profundización de los compromisos para con la protección del medio ambiente y la obtención del desarrollo sustentable. Las normas internacionales que han sido adoptadas incluyen la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Cumbre Mundial sobre el Plan de Desarrollo Sustentable de Acción y una serie de directrices, declaraciones y principios.

ONU-Hábitat ha informado que la población de habitantes de marginados continúa creciendo en todo el mundo en torno al 10% cada año. En el peor de los casos el número de habitantes de barrios miserables aumentará de mil millones en 2005 a 1.600 millones en 2020. Según la Organización Mundial de la Salud, 884 millones de personas en todo el mundo carecen de acceso a una fuente de agua mejorada, mientras que se estima que 2.600 millones de personas carecen de acceso a un saneamiento mejorado (más del 35% de la población mundial). En 2006, siete de cada 10 personas carentes de acceso a servicios de saneamiento mejorado eran habitantes rurales⁵. Se estima que más de una cuarta parte de la población mundial no posee tierras, incluyendo 200 millones de personas que viven en las zonas rurales, y que aproximadamente el 5% de la población mundial vive en la pobreza extrema⁶.

Esta grave situación plantea riesgos significativos para la vida y salud de una gran mayoría de personas en el planeta. También tiene impacto sobre una amplia gama de derechos humanos, incluyendo el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a un medio ambiente sano. Las políticas de globalización, incluyendo acuerdos comerciales e inversiones, han impactado de manera adversa a las personas pobres urbanas y rurales, especialmente a las mujeres y los indígenas.

2 Ver por ejemplo: <www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=87>

3 “One Species, One Planet: Environmental Justice and Sustainable Development,” Center for International Environmental Law, (Washington, DC: 2002), <www.ciel.org/Publications/OneSpecies_OnePlanet.pdf>

4 Ibidem.

5 A. Prüss-Ustün et al., *Safer Water, Better Health: Costs, benefits and sustainability of intervention to protect and promote health*, WHO (OMS), (Ginebra: 2008).

6 UN-Habitat and Global Land Tools Network, “Secure Land Rights for All,” (2008), <www.unhabitat.org/content.asp?cid=5698&catid=503&typeid=24&subMenuId=0>

Teniendo en cuenta el hecho de que el desarrollo sustentable todavía elude a la mayoría de las personas, a pesar de la existencia de fuertes cláusulas jurídicas internacionales y de un creciente corpus de legislación no vinculante, resulta imperativo revisar la situación y proponer una alternativa radical a la forma en que estos temas están siendo abordados.

El derecho humano a la vivienda adecuada y a la tierra

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada ha definido el derecho humano a una vivienda adecuada como: "El derecho de cada mujer, hombre, joven y niño a obtener y sostener un hogar y una comunidad segura y protegida en la cual vivir en paz y dignidad"⁷. La realización de estos derechos es crucial para obtener desarrollo sustentable, incluyendo la seguridad medioambiental y el derecho a un medio ambiente saludable. A menos que la totalidad de los ciudadanos del mundo tengan la posibilidad de vivir en una vivienda segura, asequible, ecológica que les permita vivir con dignidad, y a menos que se les reconozca legalmente los derechos a poseer, controlar y gestionar los recursos naturales de los que dependen para su vidas y medios de subsistencia, los principios del desarrollo sustentable no es posible que los derechos humanos alcancen su realización. Por tanto, resulta esencial no solo darse cuenta de la importancia del vínculo entre los derechos a una vivienda adecuada y a la sustentabilidad de la tierra y del medio ambiente sino también asegurar que las leyes y políticas de protección de estos derechos se redacten e implementen con la indivisibilidad utilizando la indivisibilidad del enfoque de los derechos.

Los vínculos entre los derechos humanos

Los derechos a una vivienda y tierra adecuadas están integralmente vinculados a los derechos humanos a la salud, los alimentos, el agua, el trabajo/el sustento, el desarrollo y el medio ambiente. El acceso a una alimentación adecuada y nutritiva, a agua limpia y potable, a un medio de vida seguro y al más alto estándar posible de salud resulta decisivo para promover el desarrollo sustentable y mantener la salud y bienestar de las personas y el planeta.

La Observación General 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) proporciona una interpretación integral del derecho a la salud⁸. Se ha reconocido que las condiciones de la vivienda tienen consecuencias directas para el disfrute de este derecho⁹. En términos medioambientales, el derecho a la salud implica la ausencia de contaminación y la protección contra los peligros naturales.

El derecho al agua está claramente articulado en la Observación General 15 (2002) del CDESC. A menos que este derecho esté garantizado y fa-

cilitado, el derecho a una vivienda adecuada no es realizable.

El derecho a una alimentación adecuada, nutritiva y al alcance de todos resulta decisivo para garantizar el desarrollo sustentable y la protección medioambiental. Para los millones de ciudadanos del mundo que habitan en viviendas autoconstruidas y dependen de manera directa de los recursos naturales para satisfacer sus requerimientos alimentarios y habitacionales (combustible, forraje, agua, materiales de construcción, medicinas) la falta de un medio ambiente seguro (libre de la contaminación del agua y del aire), y de recursos medioambientales (bosques, masas de agua,) así como de medios de vida, amenaza los derechos habitacionales y alimentarios¹⁰.

El derecho a un medio ambiente saludable es una expansión de la interpretación legal del derecho a la vida y, por lo tanto, es vinculante para la totalidad de los Estados. El medio ambiente debe ser entendido como el amplio medio ambiente físico del que depende el bienestar humano. El derecho a un medio ambiente saludable enfatiza implícitamente el adecuado acceso a las "necesidades vitales", que son aquellas que proporcionan las condiciones necesarias para alcanzar y mantener un estándar de vida digno¹¹. Este derecho incluye también el derecho al alimento, al suelo, al aire y al agua libre de químicos y tóxicos. El vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo resulta también evidente en el artículo 24 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que establece: "La totalidad de las personas tendrán el derecho a un medio ambiente general satisfactorio favorable a su desarrollo" A lo largo de los años, el derecho al desarrollo ha sido establecido como significando el derecho que no perjudica al medio ambiente.

El derecho al trabajo es integral para la supervivencia humana y para el derecho a vivir con dignidad. Las violaciones a los derechos humanos a la vivienda, la tierra y los recursos naturales violan a menudo el derecho al trabajo y resultan en la pérdida de oportunidades de medios de subsistencia y desarrollo.

La participación significativa en las decisiones que afectan la vida del individuo un derecho humano así como también un medio para garantizar el disfrute de otros derechos humanos, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada. Negar el derecho a la participación tiene efectos adversos sobre el derecho a una vivienda adecuada. Cuando está garantizada la participación en el diseño, planes y políticas de vivienda resulta más probable que la vivienda cumpla de mejor manera los criterios de idoneidad y sostenibilidad¹².

Los principios medioambientales y de derechos humanos necesitan ser integrados e implementados

con una perspectiva de género que asegure que las mujeres son beneficiarias igualitarias y gozan de una protección igualitaria de sus derechos. A pesar de que existen numerosas situaciones sociales, económicas y políticas que hacen que las personas estén inseguras, sin hogar y sin una fuente sustentable de subsistencia, las mujeres son particularmente vulnerables debido al bajo estatus socioeconómico que se les concede en la mayoría de las sociedades. El aumento de la pobreza, que es resultado de políticas y proyectos de "desarrollo" injustas y desequilibradas, ha tenido un devastador impacto sobre las mujeres y sobre sus derechos a una vivienda adecuada. La pobreza y la degradación medioambiental las afecta particularmente dado que enfrentan los mayores riesgos en lo que respecta a la falta de vivienda, tierras, pérdida de medios de subsistencia, violencia e impactos adversos sobre la salud.

El derecho humano a una vivienda adecuada bajo el lente de la sustentabilidad

El alcance del derecho a una vivienda adecuada consagrado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue definido por el Comité de DESC en su Observación General 4 (1991). Para que la vivienda sea adecuada, debe incluir como mínimo los siguientes siete elementos cardinales: seguridad jurídica de arrendamiento, disponibilidad de servicios, asequibilidad, accesibilidad, habitabilidad, ubicación y adecuación cultural¹³.

Cuando los elementos para una vivienda adecuada son proporcionados en consonancia con los principios medioambientales, la realización simultánea de los derechos humanos a la vivienda adecuada, la tierra, el medio ambiente saludable y el desarrollo sustentable está garantizada. Esto incluye asegurar el acceso a los recursos naturales necesarios para la supervivencia y los medios de subsistencia de las comunidades; el uso de tecnologías "verdes" y la adhesión a los códigos de construcción ecológicos; construcción de viviendas resistentes a los desastres; ubicación de las viviendas en lugares medioambientalmente seguros con proximidad a lugares de trabajo, educación y salud; uso de materiales indígenas y culturalmente apropiados y diseños para vivienda; provisión de seguridad en el arrendamiento y protección contra la violencia y el desalojo; y garantizar el consentimiento previo e informado de las poblaciones afectadas.

También es importante vincular los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con el esfuerzo continuo por alcanzar el desarrollo sustentable y los derechos humanos. Por ejemplo, la meta 11 del ODM 7 demanda una mejora significativa en las vidas de 100 millones de habitantes marginados para

7 M. Kothari, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing," E/CN.4/2006/41, (21 de marzo de 2006).

8 General Comment 14, "The right to the highest attainable standard of health," UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (2000). Ver en particular el párrafo 11.

9 World Health Organization, *Health Principles of Housing*, WHO, (Ginebra: 1989).

10 Véase la declaración realizada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, en ocasión de los cinco años de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, (junio de 2002).

11 "One Species, One Planet: Environmental Justice and Sustainable Development," Center for International Environmental Law, (Washington, DC: 2002), < www.ciel.org/Publications/OneSpecies_OnePlanet.pdf >

12 Como se expuso en CDESC, "General Comment 4, 'The right to adequate housing' (Art. 11.1 of the Covenant)," (1991); ver también la sección sobre "Human right to adequate housing."

13 Estos elementos de adecuación han sido también objeto de ampliación por las organizaciones de la sociedad civil, así como también por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, que incluye, entre otras cosas: la participación y la información, el acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales, la libertad frente al despojo, daños y destrucción, reasentamiento, restitución, indemnización, el acceso a los recursos, la educación y el empoderamiento, y verse las mujeres libres de violencia contra ellas.

2020. Una iniciativa mundial ha intentado lograr este objetivo mediante la creación de "ciudades libres de marginación". Sin embargo, irónicamente el resultado ha sido un aumento en el número de habitantes marginados desalojados en ciudades de todo el mundo. Los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de algunos no deben abusar de los derechos humanos de otros, como por ejemplo a través de desalojos forzosos o del desenfrenado fenómeno de acaparamiento de tierras.

Obstáculos para la realización de los derechos humanos a una vivienda adecuada y a la tierra

Dada la recíproca intextricabilidad de la totalidad de los derechos humanos, el actual fracaso en garantizar el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra ha resultado en un ciclo de pobreza absoluta que ha impedido el disfrute de diversos derechos humanos afines, incluyendo el derecho a la alimentación, agua y salud, que están vinculados de manera fundamental. Una serie de fenómenos mundiales estructurales y afines continúan actuando como obstáculos a la plena realización de los derechos a una vivienda adecuada y a la tierra en el contexto del desarrollo sustentable. Es difícil concebir la implementación de estos derechos para la mayoría de la población mundial sin confrontar estos temas.

Globalización económica

Las desigualdades en los ingresos y las oportunidades entre y dentro de las naciones han llevado a un aumento en el número de personas que viven en condiciones inadecuadas e inseguras sin acceso a agua potable y saneamiento. Las políticas de globalización económica tienden a desvirtuar la capacidad de los Estados para proporcionar recursos adecuados, servicios y otras provisiones decisivas para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Existe entonces una necesidad crucial de garantizar la coherencia de los acuerdos comerciales y de inversión con las obligaciones con los derechos humanos, tomando en cuenta la primacía de la responsabilidad de los Estados de proteger y promover los derechos humanos reconocidos en la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos¹⁴.

Los procesos para incrementar la integración económica han dado un nuevo impulso hacia la privatización de los servicios básicos¹⁵. Este fenómeno, unido a la incapacidad de los gobiernos de proporcionar a sus ciudadanos un acceso asequible

14 Por una articulación de lo que la primacía de los derechos humanos significa para las obligaciones de cooperación internacional de los Estados ver Maastricht Principles on Extra Territorial Obligations, adopted at Maastricht in September 2011, <www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42>

15 Para una discusión más amplia sobre los derechos de la privatización y los derechos humanos, ver M. Kothari, "Privatizing human rights: The impact of globalization on adequate housing, water and sanitation," *Social Watch Report 2003: The Poor and the Market*, <www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/privatisinghumanrights2003_eng.pdf>

RECOMENDACIONES PARA UNA ACCIÓN URGENTE

Algunas políticas mundiales deben ser implementadas con urgencia a fin de mejorar inmediatamente las condiciones del hábitat de los miembros más desfavorecidos de la población humana. Las medidas más importantes para los Estados son las siguientes:

- Implementar los principios y compromisos legales de los derechos humanos y medioambientales;
- Detener la apropiación de tierras, los desalojos forzosos y la especulación y propiedad y del suelo;
- Poner en marcha medidas de control contra el crecimiento desenfrenado del mercado y la privatización de la vivienda y los servicios básicos;
- Revisar el funcionamiento y la regulación de los mercados de vivienda y de arrendamiento y, en caso de ser necesario, intervenir para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad para forzar el desalojo de los grupos marginados de bajos ingresos y de otros grupos;
- Armonizar las leyes locales y nacionales con las normas internacionales de derechos humanos y las normas medioambientales;
- Introducir las reformas urbana y agraria basada en los derechos humanos;
- Desarrollar planes de consolidación para garantizar el desarrollo simultáneo y colectivo de todos los grupos, enfocando de forma especial la realización inmediata de los derechos de los más marginados;
- Garantizar en las leyes, políticas y prácticas disposiciones enérgicas para la igualdad de género;
- Proporcionar a las comunidades y a los individuos el acceso equitativo a recursos legales y a otros recursos, incluyendo la reparación judicial, por la violación de los derechos humanos y daños medioambientales (mecanismos de queja eficaces pueden ayudar a promover la justicia medioambiental y desarrollo sustentable);
- Tomar seriamente los compromisos, según están establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y medioambientales, para las obligaciones extra-territoriales.

a los derechos humanos, como el agua y la vivienda, tiende a impactar desproporcionadamente sobre los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

Especulación sobre la tierra

La especulación en espiral sobre la tierra y la propiedad está contribuyendo en todo el mundo al desplazamiento de las personas pobres urbanas y rurales. Además, la creciente competencia entre las ciudades para atraer capital y negocios ha conducido a ampliar las desigualdades entre las ciudades, con las consiguientes discrepancias en la calidad de los servicios esenciales que se presta a los ciudadanos. En las grandes ciudades la creciente toma de los espacios centrales ha también atestado el aumento del aburguesamiento y la segregación residencial, polarizando aún más la sociedad y dando como resultado una nueva forma de "apartheid." Junto con los valores en alza de la propiedad, los procesos de aburguesamiento continúan empujando a las familias de bajos ingresos a situaciones cada vez más precarias incluyendo la falta de vivienda.

La tendencia de los gobiernos de invocar poderes de "dominio eminente" para justificar la incautación de bienes públicos y privados también es motivo de alarma y tiene graves implicancias sobre los derechos a la vivienda adecuada y a la tierra. Esta doctrina otorga poderes arrolladores y mal definidos al Estado para apoderarse de la tierra bajo el pretexto del "bien público".

La pérdida de la propiedad comunal

El fracaso por parte de los Estados de reconocer la importancia de los recursos de propiedad común en las zonas urbanas y rurales, así como también su fracaso en reconocer legalmente los derechos basados en la propiedad colectiva y comunitaria¹⁶ conduce a la desaparición de instituciones y patrones culturales que protegen y mantienen estos recursos. Esto se traduce también en la destrucción de la base de los recursos naturales de los que dependen los indígenas y otras comunidades locales a través de cambios en la tenencia de la tierra y de los sistemas agrícolas, y a través del socavamiento de las economías locales, las habilidades y las identidades. Esta clase de asalto a los recursos locales impacta severamente la habilidad de las personas de las comunidades rurales para mantener sus viviendas y sus condiciones de vida como una expresión de su identidad cultural.

La migración no planificada y forzosas. La falta de inversión adecuada para el desarrollo rural, vivienda y medios de vida – junto al creciente desplazamiento y una aguda crisis agraria – representa una seria amenaza para la viabilidad de los medios de subsistencia rurales, obligando a las personas a emigrar para sobrevivir en una escala sin precedentes. Debido a una falta de vivienda asequible, de alternativas de alquilar o invertir en vivienda social, una gran cantidad de estos migrantes terminan viviendo

16 Para más información ver, O. Lynch and S. Chaudhry, "Community-based Property Rights: A Concept Note," Center for International Environmental Law, (2002), <www.ciel.org>