

XXIII Congreso de la FIO
Federación Iberoamericana de Ombudsman

El Derecho a una vivienda digna
Andorra La Vella –21 de noviembre de 2018

CONFERENCIA DE CLAUSURA

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MARCO DE LOS ODS

Javier de Lucas
Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València (España)

1. Introducción: abordar el derecho a la vivienda en el contexto de los OSD exige una perspectiva holista. En ella, las ciudades se revelan como agentes particularmente eficaces.

Me corresponde intervenir ante un público especializado, como lo son Vds, en el momento de clausura, después de la riqueza de intervenciones a las que he podido asistir sólo parcialmente, en torno a la mayoría de los aspectos relevantes de reconocimiento y garantía de un bien esencial, que responde a una necesidad básica, aunque insuficientemente garantizada: el derecho humano a una vivienda adecuada. Me piden que centre mi intervención en el lugar del derecho a vivienda en los OSD. Nada menos. Si añaden a todo ello que vengo a hacerlo en sustitución de quien, con mucha mayor competencia que yo, estaba previsto que les hablara, comprenderán mi preocupación. ¿Puedo decirles algo que no sepan Vds ya, que no hayan discutido a lo largo de este encuentro?

Quizá pueda ser de utilidad que les recuerde (estoy seguro de que no les descubro nada) una línea de reflexión orientada a proporcionar pistas sobre lo que me parece que posiblemente es el déficit común más grave en este ámbito. Ya sé que hay problemas que no son exclusivos de un sólo país, como las crecientes dificultades de acceso para los jóvenes o los de permanencia de ancianos en viviendas de alquiler, ante los cambios que plantean agresivas estrategias de mercado, la irrupción de fondos buitres en el sector inmobiliario, o los fenómenos de gentrificación, por no hablar del impacto de agentes que se comportan como depredadores en el sector turístico, no sólo por cómo alterna los precios de mercado sino la convivencia en viviendas y barrios...El defensor del Pueblo de España presentó recientemente en un encuentro en la UIMP un informe sobre el particular que me parece extraordinariamente útil, por el análisis de esa realidad en mi país y por las recomendaciones que contiene, dirigidas a la Administración.

Yo he elegido algo que me parece que encaja en el planteamiento *holista* propio de los OSD en clave de la relación entre derechos, democracia y desarrollo inclusivo sostenible, que va más allá del enunciado estricto del objetivo 11.1. de los OSD que es el que evidentemente tiene que ver de modo expreso con el derecho a la vivienda digna, porque ha de enfocarse en una perspectiva, como recordaré, holista, integral. En efecto, como suele recordar la reportera especial sobre el derecho a la vivienda digna, Leilani Farha, el derecho a la vivienda, a un hogar, es un derecho primordial por cuanto sin él, nos vemos privados de seguridad, libertad, igualdad (*being without home is being without security, equality, freedom*). No es una comodidad: sino que significa la condición de estabilidad, seguridad, dignidad. El hogar es, en cierto modo, el ancla de los derechos,

el lugar donde cada uno de nosotros, como persona, desarrolla y llega a ser capaz de ejercer y reclamar todos nuestros derechos

Desde esa perspectiva, me centraré en un aspecto concreto, la dificultad de gestionar el incremento del fenómeno de los “asentamientos informales” (yo también prefiero esa fórmula a la de <barrios marginales> o <asentamientos no regulados o no urbanizados>), **que puede ser entendido no como un fenómeno exclusivamente negativo sino como una oportunidad de avanzar estrategias sinérgicas entre esas tres claves propias de los OSD, si entendemos otra dimensión de este fenómeno, esta vez positiva, como estrategia adaptativa o incluso como respuesta a los sistemas formales de exclusión**, impuestos por las estrategias del mercado respecto a lo que debería ser el acceso garantizado a la vivienda digna.

Pero esta reflexión exige un paso previo, examinar en qué medida los elementos fundamentales de este derecho, que ha sido definido como “el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a *tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad*”, están en consonancia con el objetivo 11.1. de los OSD

Para eso, tenemos el auxilio que nos proporciona la **Observación general No. 4** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (el órgano encargado de supervisar la aplicación de PIDESC en los Estados que son parte del mismo).

En efecto, aun reconociendo que la adecuación de este derecho viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climáticos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que se deben tener en cuenta a estos efectos en cualquier contexto concreto. Entre ellos figuran los 7 siguientes:

- a) seguridad jurídica de la tenencia;
- b) disponibilidad de servicios (en particular sanitarios y de energía y también de transporte y comunicación), materiales, facilidades e infraestructura;
- c) gastos soportables;
- d) habitabilidad;
- e) accesibilidad;
- f) lugar, y
- g) adecuación cultural.

Lo que me interesa es subrayar que el derecho a la vivienda *requiere una aproximación holista o al menos que integre esos 7 aspectos básicos*. Una aproximación holista significa, por ejemplo, que integre la dimensión de la

respuesta ante la amenaza del cambio climático, no sólo en los términos consabidos del incremento de la tendencia de abandono del mundo rural y concentración en urbes que son cada vez más metrópolis, sino también, y en parte por esos procesos, los riesgos que han de abordar las ciudades en términos del cambio climático.

Así lo muestra, por ejemplo, un reciente informe -“Índice de vulnerabilidad al cambio climático 2018”- del gabinete de consultores Verisk Maplecroft, publicado el pasado 14 de noviembre, que evalúa la capacidad de las grandes ciudades para resistir a los choques climáticos. Si tenemos en cuenta que 86 de las 100 ciudades con un mayor crecimiento demográfico en el mundo se hallan en África y que dos tercios de las ciudades africanas corren un riesgo “extremo” debido al cambio climático, principalmente al alza de su población y a las infraestructuras mediocres, es fácil entender que el informe señale que, entre las 10 primeras ciudades más vulnerables, 8 son africanas, y las tres primeras la capital centroafricana Bangui, la capital de Liberia Monrovia y Mbuji-Mayi en República Democrática del Congo. La situación en otras grandes capitales, como Lagos o Kinshasa, es muy difícil. Por ejemplo, la capital congoleña cuyos 13,2 millones de habitantes ya son víctimas frecuentes de inundaciones. Los expertos prevén que su población se eleve a 26,7 millones en 2035, por lo que los problemas, como la falta de agua potable, se agravarán. La primera no africana es Puerto Príncipe, la capital de Haití. Algunas de las ciudades más pobladas del planeta, como Nueva Delhi, Bombay, México y Karachi, corren un “riesgo elevado” de que el cambio climático afecte negativamente sus economías y poblaciones, según el mismo informe. En cambio, las ciudades británicas de Glasgow, Belfast y Edimburgo son las tres con menor riesgo. Entre las 10 ciudades mejor clasificadas, se hallan igualmente Rennes y Rouen en Francia y Hanóver en Alemania.

Es comprensible que, ante la complejidad e interacción de los factores, la acción política se centre en asegurar de forma sectorial y con promesa de secuencial, uno o dos de ellos. Esa no es, a mi juicio, la lógica pública y global que trata de incentivar los OSD. Y es un error.

Vuelvo a lo que, como les decía, es el verdadero objetivo de la reflexión que les propongo, y al que voy a consagrar esta intervención: elucidar en qué medida este derecho no debe limitarse al objetivo específico, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, sino avanzar más. Precisamente porque creemos en el objetivo de hacer posible ciudades con

esos rasgos, hay que poner en relación ese derecho a la vivienda con una concepción de las ciudades que, en la medida en que reúnan las características del objetivo 11, han de convertirse en verdaderos agentes o, como se ha propuesto en diferentes instancias, “ciudades cuidadoras”. De donde obtendré una propuesta nada novedosa, pero que considero urgente a propósito de la garantía del derecho a la vivienda para refugiados e inmigrantes.

Me explico, aunque creo que si alguien sabe de qué estoy hablando son precisamente Vds, miembros de la FIO. Se trata de arrancar de un marco más amplio, que en cierto sentido es común a todos los OSD, **las condiciones de la construcción de una noción sostenible de ciudadanía activa, democracia y derechos.** Y creo que Vds precisamente conocen bien esto porque es un planteamiento, creo, que coincide con iniciativas de la CEPAL, pero también de los movimientos que tratan de fomentar el papel de agentes de la democracia y de los derechos que pueden desempeñar las redes de ciudades, algunas regionales (conozco las europeas) y otras globales: así entiendo por ejemplo el proyecto de las <ciudades cuidadoras> , que Vds. seguro conocen y su posible concreción en una tarea a mi juicio particularmente urgente en materia del reconocimiento y garantía de una vivienda digna, la que afronta este desafío para los colectivos especialmente vulnerables que son además de los pueblos indígenas, los refugiados e inmigrantes, a la que dedicaré la última parte de mi intervención.

2. Un cambio en la estrategia de garantía del derecho a la vivienda, en relación con los denominados <asentamientos informales>.

A mi juicio, las mejores pistas sobre este asunto, como seguro que conocen todos Vds., las proporcionan dos informes de Leilani Farha, Rapporteur especial sobre el derecho a vivienda digna. De un lado, el informe presentado el 15 de enero de 2018 ante el Consejo de derechos humanos de Naciones Unidas y elevado en septiembre a la Asamblea General por el Secretario General: *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, to ensure the progressive realization of the right to housing* (<http://unhousingrapp.org/user/pages/04.resources/Thematic-Report-1-Human-Rights-Based-National-Housing-Strategies.pdf>). De otro, el muy reciente informe presentado, hace apenas un mes, el pasado 19 de octubre 2018, en Nueva York, en el marco del Tercer Comité de la sesión LXXIII de la AG ONU (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23841&LangID=E>).

Ambos coinciden en un planteamiento novedoso a propósito de una cuestión crucial, el derecho a la vivienda de los residentes de asentamientos informales y el compromiso contraído por los Estados de mejorar esos asentamientos para 2030.

Casi una cuarta parte de la población urbana mundial, 870 millones de seres humanos, vive en asentamientos informales o campamentos, la mayoría de ellos en los países en desarrollo, pero también, cada vez más, en los países más ricos. Las condiciones de vida son alarmantes e intolerables. Los residentes suelen carecer de agua y saneamiento, y viven con el temor constante del desalojo. Los asentamientos informales van desde los campamentos de personas sin hogar desplazadas constantemente en los países más ricos, hasta las comunidades masivas en el Sur Global, como Orangi Town, en Karachi (Pakistán), con una población total estimada de 2,4 millones de habitantes. Las distintas modalidades incluyen precaristas en edificios abandonados, viviendas improvisadas en contenedores, tiendas de campaña o embarcaciones, o chabolas construidas con distintos materiales de desecho. En otros lugares, las comunidades informales establecidas desde hace mucho tiempo pueden vivir en viviendas duraderas de ladrillos y mortero. Los mercados informales de

alquileres no regulados, que con frecuencia practican la explotación, constituyen un componente cada vez más importante de las viviendas informales.

Hasta ahora, la orientación habitual al afrontar este fenómeno había consistido en la idea de eliminar los “barrios marginales”, recurriendo frecuentemente al desalojo y la reubicación de los residentes en lugares remotos, en las afueras de las ciudades.

En el informe de la Rapporteur Farha, se propone un enfoque muy distinto, basado en los derechos, que toma como punto de partida las comunidades de asentamientos informales y su potencial intrínseco.

Como ya he adelantado, la Rapporteur Farha adopta un enfoque novedoso, basado en derechos y que se aparta de la perspectiva dominante en la medida en que arranca de la consideración de que la informalidad es resultado de la exclusión sistémica. En otros términos, se trata de rechazar el paradigma dominante, basado en el predominio de elementos depredadores de un mercado de vivienda que se configura como pieza esencial de un sistema de exclusión.

Para la relatora, “la informalidad es creada y agravada por la imposición de un sistema determinado de leyes, mercados privados, planificación y asignación de recursos que no respeta y viola los derechos fundamentales de quienes no tienen más remedio que recurrir a los asentamientos informales. Se han impuesto sistemas de colonización de tierras y bienes en las relaciones de los pueblos indígenas con la tierra y la vivienda. En los países en desarrollo, grandes sectores de la población son considerados ilegales cuando se alojan como pueden y viven bajo la amenaza constante de ser expulsados de sus hogares por la fuerza. En los países ricos, la ley no solo impide la construcción de albergues rudimentarios por las personas sin hogar, sino que a veces penaliza incluso los actos de comer y dormir...Las personas que migran a las ciudades en busca de trabajo o que son desplazadas de otros barrios deben crear, mediante los asentamientos informales, un sistema de vivienda subsidiario para satisfacer necesidades apremiantes que quedan sin atender en el sistema formal de vivienda. Los terrenos en la periferia de las ciudades suelen ser los primeros en ser ocupados y a esos ocupantes siguen empresarios informales que atienden las necesidades de agua, saneamiento, electricidad, transporte, alimentos, ropa y otras necesidades básicas. Estos asentamientos proporcionan la vivienda necesaria para los trabajadores y proveedores de servicios de quienes dependen las ciudades, lo cual no impide, con todo, que sean penalizados, se les nieguen servicios, sufran

discriminación generalizada y se vean obligados a pagar precios exorbitantes por las necesidades básicas o a privarse de satisfacerlas”.

Se trata de aprovechar el enorme potencial humano de esos asentamientos: a pesar de los desastrosos resultados de la informalidad impuesta, los residentes expresan un fuerte sentimiento de comunidad y hogar. Se da nombre a las calles, se numeran las casas, se forman asociaciones de residentes, se crean centros comunitarios y se construyen escuelas, se inician programas sociales y se establecen tiendas y servicios. De hecho, pese a su carácter informal, esos asentamientos son componentes fundamentales de las economías de la mayoría de las grandes ciudades y constituyen una de las fuentes principales de vivienda en el Sur Global y las economías en transición.

Es imposible negar lo que es evidente: estos <asentamientos informales> constituyen una violación sistémica de los derechos humanos y resultan de la acción o inacción de los Estados y sus políticas, que privan a millones de personas de sus derechos humanos fundamentales. Todo Estado donde una parte considerable de la población se vea privada de acceso a vivienda o abrigo básicos viola el derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de adoptar “estrategias de facilitación” para hacer efectivo el derecho a la vivienda de los residentes de los asentamientos informales en el plazo más breve posible, por todos los medios apropiados, utilizando hasta el máximo los recursos disponibles. Es evidente que la mayoría de los Estados incurren en un claro incumplimiento de esta obligación. De hecho, por su magnitud y gravedad, las condiciones de vida en los asentamientos informales constituyen una de las violaciones más generalizadas, en todo el mundo, de los derechos humanos a la dignidad, la seguridad, la salud y la vida. Es fundamental reconocer esa verdad.

Pero igualmente es erróneo ignorar que con frecuencia los asentamientos informales representan un logro increíble, una profunda expresión de individuos, familias y comunidades que reclaman su lugar y su derecho a la vivienda. Son “hábitats construidos por gente”, que crea hogares, cultura y vida comunitaria en las circunstancias más adversas. El acto de reivindicar su lugar en las ciudades y construir viviendas desafía la exclusión espacial, la apropiación de tierras y bienes por los ricos sin más fin que la especulación, la colonización de territorios indígenas y las tentativas de las autoridades de volver invisibles a comunidades enteras, negándose a reconocerlas. En su respuesta, los asentamientos informales proclaman: “Aquí estamos” y “no vamos a desaparecer”. Son una forma de ejercicio de los derechos humanos de base comunitaria encabezada por