

**Trovare soluzioni al problema
degli sgomberi forzati nel
mondo:
una priorità per il
raggiungimento degli
Obbiettivi di Sviluppo del
Millennio e l'attuazione
dell'Agenda Habitat**

**Rapporto di sintesi del
Gruppo Consultivo sugli Sgomberi Forzati
(AGFE)¹
alla Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT**

¹ Questo rapporto è stato redatto congiuntamente da Yves Cabannes, coordinatore AGFE, e Leticia Osorio, membro AGFE. Contributi da parte di Cesare Ottolini, membro AGFE, e dei membri dello Staff di UN-HABITAT, Traduzione dall'originale "Executive Summary Report of the Advisory Group on Forced Evictions (AGFE) to the Executive Director of UN-HABITAT" eseguita da Marzia Bucca, Marta Draghi, volontarie dell'International Alliance of Inhabitants, aprile 2007. Perciò non si tratta di una traduzione ufficiale di UN-HABITAT ma di uno sforzo volontario.

Aprile 2007

1. Introduzione

Questo rapporto presenta una sintesi delle principali attività, risultati e sfide dell'operato svolto dal Gruppo Consultivo sugli Sgomberi Forzati (Advisory Group on Forced Evictions, AGFE) dalla sua costituzione, il 2004, con la nomina dei suoi membri da parte della Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT². Il Gruppo Consultivo, originariamente una componente fondamentale della Campagna Globale per la Sicurezza Abitativa, ha un mandato derivante da una risoluzione del Consiglio di Amministrazione di UN-HABITAT, che "richiede alla Direttrice Esecutiva, in linea con le raccomandazioni del Forum Urbano Mondiale, di formare un gruppo consultivo con lo scopo di monitorare, identificare e, se richiesto, promuovere soluzioni alternative agli sgomberi illegali."³

Uno punto centrale di questo rapporto è la sottolineatura che gli sgomberi forzati negli ultimi anni sono drasticamente aumentati per frequenza, numero, livello di violenza e in proporzione, spesso superando le centinaia di migliaia o il milione. Gli sgomberi stanno gradualmente diventando un'imponente prassi comune, sostituendo pianificazioni urbane e politiche sociali inclusive. I dati esistenti indicano che negli ultimi tre anni gli sgomberi hanno coinvolto o stanno coinvolgendo almeno 60 Paesi. Gli sgomberi forzati sono diventati una drammatica realtà sia nei Paesi ricchi che in quelli poveri, colpendo ogni anno la vita di milioni di bambini, uomini, donne e anziani, la maggior parte dei quali sono poveri, e mettendo a repentaglio il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Di questo passo, tra i 38⁴ e i 70 milioni di persone⁵ subiranno uno sgombero tra il 2000 e il 2020, una cifra piuttosto sconvolgente se messa a confronto con l'obiettivo di migliorare entro il 2020 le condizioni abitative e la qualità di vita di 100 milioni di abitanti dei quartieri poveri. Questa è una sfida fondamentale per il nostro futuro urbano.

Il secondo punto centrale riguarda il fatto che, nonostante gli effetti devastanti degli sgomberi forzati, le iniziative intraprese a livello locale e dai vari attori indicano che delle soluzioni **sono** possibili, che non solo **si devono**, ma anche **si possono** evitare ed essere risolti gli sgomberi in maniera conforme alla realizzazione dei Diritti Umani alla Terra e alla Casa. Il tratto distintivo dell'opera di AGFE è identificare e sostenere le soluzioni che vengono create ogni giorno per valutare e prevenire il propagarsi di questa epidemia chiamata "sgomberi forzati", e diffondere tali metodi efficaci in modo che possano essere applicati anche altrove.

Questo Rapporto di Sintesi mostra che gli sgomberi forzati sono in aumento nonostante essi siano illegali e ingiusti (sezione 2). Di seguito, si descrive il contributo di AGFE e i limiti del suo operato (sezione 3). La sezione 4 tratta di

² AGFE è formata da individui provenienti dai movimenti sociali a livello locale e nazionale e da organizzazioni governative e non governative impegnate nella lotta contro gli sgomberi forzati. La sua composizione riflette un corretto equilibrio istituzionale, regionale e di genere.

³ UN-HABITAT (2003), Risoluzione Consiglio Governativo 19/5: Articolo 7.

⁴ Stime del Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), 2007

⁵ Stime dell'International Alliance of Inhabitants (IAI), 2007.

quanto si è appreso e delle principali lezioni derivanti dai primi tre anni di attività di AGFE. Vengono poi presentate proposte per una Agenda di Ricerca e per un un Piano di Azione (sezione 5). Nell'ultima sezione si forniscono alla Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT suggerimenti da sottoporre al Consiglio di Amministrazione di UN-HABITAT (sezione 6).

2. Il ricorso agli sgomberi forzati è in aumento benché illegale e ingiusto

Il ricorso agli sgomberi forzati rappresenta una grave violazione di un'ampia serie di diritti umani, in particolare: il diritto ad un'abitazione dignitosa, il diritto a rimanere, il diritto alla libertà di movimento, il diritto alla privacy, il diritto alla proprietà, il diritto a uno standard di vita dignitoso, il diritto alla sicurezza personale, il diritto alla sicurezza abitativa, il diritto alla proprietà personale e il diritto all'uguaglianza di trattamento.⁶ Inoltre, a tutti gli individui dovrebbe essere concesso un certo grado di sicurezza abitativa che garantisca protezione legale contro gli sgomberi forzati, le molestie e altre minacce.⁷ In molti casi il Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali ha concluso che le violazioni dell'Art. 11(1) del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (PIDESC) sono state compiute ricorrendo agli sgomberi forzati, implementati o tollerati dagli Stati parti. Il Comitato asserisce nel Commento Generale n. 4 (1991) che 'casi di sgomberi forzati sono *prima facie* incompatibili con i requisiti del PIDESC e sono giustificabili solo in via del tutto eccezionale, e secondo i principi previsti dalle leggi internazionali.' (para. 18).

Il Commento Generale n. 7 (1997) sottolinea che 'gli Stati parti, prima di attuare qualsiasi sgombero, soprattutto nel caso in cui siano coinvolti gruppi numerosi di persone, assicureranno che siano state vagliate tutte le possibili alternative in consultazione con i diretti interessati, con lo scopo di evitare, o quantomeno ridurre, l'uso della forza. Ricorsi o procedimenti legali dovrebbero essere messi a disposizione di tutti gli individui colpiti da ordinanze di sgombero. Gli Stati parte si assicureranno inoltre che tutti gli interessati dispongano del diritto ad una adeguata compensazione per qualsiasi proprietà colpita, sia personale che di bene immobile. A tal proposito è pertinente richiamare all'attenzione l'articolo 2.3 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, che richiede agli Stati parte di garantire un "ricorso utile" a tutte le persone i cui diritti sono stati violati e la corretta applicazione delle decisioni su ogni ricorso che sarà stato riconosciuto giustificato (para. 13). Pertanto, tutti i Paesi dovrebbero adottare strategie abitative nazionali e dare protezione legale alle persone ingiustamente sfrattate dalle loro case o dalle loro terre.'⁸

⁶ Risoluzione 1993/77 della Commissione per i Diritti Umani e Sotto-Commissione ONU per la Protezione e Promozione dei Diritti Umani, Risoluzione 1998/9 sugli Sgomberi Forzati, E/CN.4/SUB.2/RES/1998/9 (Aug. 20, 1998).

⁷ Commenti Generali n. 4 (1991) del Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, para. 8(a).

⁸ Agenda 21, para. 7.b(b), adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo nel 1992.

La legislazione del Sistema delle Nazioni Unite, così come quella degli organi responsabili del monitoraggio degli strumenti regionali a favore dei diritti umani, confermano che gli sgomberi forzati rappresentano una violazione dei diritti umani.

Nonostante molti Paesi abbiano ratificato il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, nonché altri strumenti regionali a favore dei diritti umani, gli sgomberi forzati continuano a verificarsi in maniera massiccia.

Il discorso d'apertura del Networking Event dell'AGFE, tenutosi durante la terza sessione del Forum Urbano Mondiale (2006), metteva in guardia il pubblico su un preoccupante aumento degli sgomberi forzati perpetrati in maniera massiccia e violenta negli ultimi dieci anni; sgomberi che molte volte si sono conclusi con l'arbitraria detenzione delle stesse vittime, imprigionate, torturate e addirittura assassinate.⁹ La maggior parte dei casi documentati dall'AGFE mostra esempi di minacce e persecuzioni nei confronti di leader delle comunità e dei difensori dei diritti umani, così come di violenze e perdita di mezzi di sussistenza da parte delle persone colpite. Inoltre, come è stato sottolineato durante il discorso d'apertura, 'il ricorso allo sgombero senza previa consultazione o adeguate alternative e senza compensazione è *illegale* secondo il diritto internazionale; è anche *ingiusto*, con conseguenze devastanti per coloro i quali ne sono colpiti. In riferimento all'esperienza internazionale e alle buone pratiche, esso è fondamentalmente *controproducente* ai fini dello sviluppo umano.¹⁰

L'impunità del ricorso agli sgomberi e ai trasferimenti forzati, la distruzione di case nei Paesi sotto occupazione straniera, i conflitti armati, la pulizia etnica, la discriminazione dei gruppi più deboli e delle donne nell'accesso all'abitazione, condizioni di vita non salutari o non sicure, dimostrano quanto gli ideali internazionali siano lontani dall'essere rispettati a livello locale. Una delle cause principali di sgombero è data dal fatto che chi occupa abusivamente un terreno o un'abitazione non possiede la sicurezza abitativa poiché in molti Paesi il sistema giuridico prevede che l'accesso alla terra sia regolato dal mercato immobiliare o limitato all'acquisizione della proprietà individuale.

In molte città gli sgomberi sono stati il risultato dell'applicazione di strategie di sviluppo che permettono la destinazione di aree urbane ai fini della speculazione edilizia, così come dell'appropriazione da parte di proprietari privati dei benefici degli investimenti pubblici stanziati per le infrastrutture. Come conseguenza, i poveri e i gruppi deboli sono costretti a spostarsi dalle aree migliori delle città alle aree periferiche, informali e precarie. Tali

⁹ Presentazione di Jean du Plessis, Direttore Esecutivo (COHRE) Networking Event per la Campagna sulla Sicurezza Abitativa: Sgomberi Forzati: due anni di sforzi del Gruppo Consultivo ONU e dei suoi partners contro gli sgomberi forzati. Forum Urbano Mondiale, Lunedì 19 Giugno 2006.

¹⁰ Ibidem.

operazioni mirano a trasferire territori di alto valore economico dai più poveri ai gruppi con reddito medio-alto.

I conflitti legati alla terra sono stati la causa principale degli sgomberi e della violenza che colpiscono i lavoratori agricoli, le comunità indigene e le popolazioni tribali. Le cause di tali conflitti sono in gran parte il risultato delle lotte dei diritti dei lavoratori, per l'accesso alla terra, all'acqua e/o a risorse naturali, per il lavoro o i mezzi di produzione, e per il diritto ad organizzarsi. Gli sgomberi e gli spostamenti forzati di comunità indigene e tribù non solo privano tali comunità delle loro risorse naturali ma addirittura danneggiano o distruggono le loro identità e tradizioni culturali, religiose, familiari ed economiche.

Gli sgomberi sono stati attuati o tollerati dai Governi locali e nazionali, proprietari privati, società immobiliari, costruttori, speculatori edilizi, compagnie immobiliari e istituti finanziari internazionali in violazione delle loro stesse leggi, costituzioni e principi. Sono stati compiuti, tra gli altri motivi, in nome della sicurezza nazionale, dell'abbellimento cittadino, e di processi di sviluppo; per prevenire disastri o per morosità. La maggior parte degli sgomberi sono stati compiuti in obbedienza di ordini ingiuntivi, atti di reimmersione legale o in dispute sulla proprietà, in cui le decisioni legali ignorano la legislazione internazionale e costituzionale che garantisce il diritto all'abitazione e gli altri diritti umani.

La prevenzione degli sgomberi forzati è fondamentale per raggiungere l'Obiettivo 7 Target 11 degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM), che mira a 'un significativo miglioramento nella vita di almeno 100 milioni di abitanti di quartieri poveri entro il 2020.' La prassi degli sgomberi forzati porta alla distruzione di case e di infrastrutture, frustrando così lo scopo di migliorare i livelli attuali di accesso all'abitazione. La Task Force OSM sulle baraccopoli del Segretariato Generale ONU ha fatto presente che 'far fronte a questa sfida richiede un programma per la sicurezza abitativa, l'accesso sostenibile alla terra, servizi di base e il finanziamento delle politiche abitative'.¹¹

3. Il contributo dell'AGFE e i limiti del suo operato

3.1 Sintesi dei risultati ottenuti nel periodo 2004-2007

¹¹La Task Force sottopone agli Stati le seguenti raccomandazioni: "Dare vita a legislazioni contro gli sgomberi forzati e fornire sicurezza abitativa. La demolizione forzata delle baraccopoli non ha mai ridotto il livello di povertà –bensì crea povertà. Gli sgomberi forzati non hanno mai ridotto il numero delle baracche – le hanno semplicemente spostate altrove. Offrire sicurezza abitativa negli insediamenti esistenti, con la partecipazione e il contributo dei residenti è fondamentale per il processo di miglioramento delle baraccopoli. E' importante sottolineare che la 'sicurezza abitativa' prevede un continuum di accordi legali formali e informali che sono altamente legati al contesto specifico e vanno dal pieno possesso della terra ai diritti consuetudinari locali." ([UN Millennium Project \(2005\), A Home in the City. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, p. 3](#)).

Rapporto presentato alla Direttrice Esecutiva e al Consiglio di Amministrazione di UN-HABITAT

Uno sforzo collettivo ha dato vita a due rapporti di livello mondiale intitolati: 'Sgomberi forzati: verso delle soluzioni?'. Il primo rapporto, pubblicato nel 2005, conteneva: (a) le attività del gruppo, (b) alcuni casi di minacce di sgombero e altri casi in cui venivano trovate soluzioni innovative a livello locale, (c) i rapporti delle missioni di AGFE e (d) riflessioni sulle soluzioni innovative e sui modi per proseguire. Il primo rapporto venne presentato durante il Consiglio di Amministrazione di UN-HABITAT del 2005. Il secondo rapporto, contenente aggiornamenti sui casi di sgombero trattati da AGFE, viene presentato assieme a questo Rapporto di Sintesi al Consiglio di Amministrazione di UN-HABITAT dell'Aprile 2007.

Dialogo, campagne politiche e difesa ai Forum Urbani Mondiali

Una sessione di 'Combattere gli Sgomberi Forzati' e un Evento di Networking su 'Combattere gli Sgomberi Forzati: due anni di sforzi del Gruppo Consultivo UN e dei suoi partner' sono stati organizzati, rispettivamente, in occasione del secondo Forum Urbano Mondiale a Barcellona nel Settembre 2004 e del terzo, tenutosi a Vancouver nel Giugno 2006. E' stata creata una piattaforma per dare spazio ad un interessante dialogo che ha visto coinvolti rappresentanti di governi locali e centrali, comunità di base e comunità minacciate, gruppi consultivi e più di un centinaio di partecipanti ad ogni evento. Si è trattato di chiari segnali che gli sgomberi forzati sono diventati un tema scottante, difficile e di portata mondiale.

Documentazione, monitoraggio e prosecuzione

Attraverso i suoi membri e una larga rete di attori diversi, AGFE ha seguito e monitorato gli sgomberi pianificati e messi in atto in molti Paesi: Argentina, Botswana, Brasile, Cina, Colombia, Repubblica Dominicana, Egitto, Francia, Ghana, Guatemala, Gran Bretagna, Honduras, India, Indonesia, Israele, Italia, Kenya, Messico, Nigeria, Pakistan, Perù, Filippine, Senegal, Sud Africa, Sri Lanka, Uganda, Stati Uniti d'America, Zimbabwe, dove i membri hanno offerto consigli agli organi governativi e hanno favorito la fornitura di assistenza legale alle vittime. Un grande numero di casi è stato documentato. Ricerche preliminari sono state condotte per ricavare insegnamenti e per guidare le attività di supporto al fine di prevenire e combattere gli sgomberi. I casi documentati finora rappresentano un importante e speciale database sulla situazione mondiale e sui mezzi per fronteggiare gli sgomberi.

Missioni di mediazione e conciliazione

Dalla sua fondazione AGFE ha portato avanti missioni di mediazione e conciliazione per facilitare il dialogo tra i governi locali e nazionali e le organizzazioni della società civile, con lo scopo di negoziare alternative in situazioni in cui gli sgomberi forzati siano imminenti o già in atto, come

successo a Curitiba (Brasile), Roma (Italia), Santo Domingo (Repubblica Dominicana) e Accra (Ghana). Tali brevi missioni, della durata di meno di una settimana, condotte dai membri AGFE con specialisti e leaders di fama internazionale e nazionale, hanno avuto un impatto positivo.

Una voce e una speranza

Nei suoi tre anni di vita, AGFE è diventato una voce e una speranza per molte e diverse istituzioni e per le comunità minacciate e sgomberate. Si tiene costantemente informato sulle attuali minacce e sulle azioni innovative e vanta legami con i maggiori attori del settore. Allo stesso tempo, mantiene sempre aperto il canale di comunicazione con UN-HABITAT.

3.2 I limiti dell'operato di AGFE

Dal 2004 fino ad oggi, malgrado questi risultati, AGFE ha adempiuto modestamente al proprio ruolo di consigliere della Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT. Il suo ruolo ha inoltre avuto un limite nel drammatico aumento degli sgomberi forzati a livello mondiale e rispetto alle sempre crescenti richieste di consulenza provenienti da varie parti. Un limitato appoggio politico e limitate risorse sono stati di ostacolo per rispondere ai bisogni e assicurare il regolare funzionamento di AGFE, le sue azioni, le attività legate al segretariato e le missioni di conciliazione e mediazione.

Secondo il mandato AGFE, derivante dalla Risoluzione 19/5 del Consiglio di Amministrazione UN-HABITAT, tali missioni possono essere compiute a fronte di una richiesta da parte della Direttrice Esecutiva, dopo aver vagliato le richieste dei gruppi colpiti, delle comunità e delle vittime. In pratica, le autorità nazionali o locali devono presentare all'AGFE una richiesta scritta. Richieste da parte di comunità minacciate o sgomberate con la forza e delle loro organizzazioni non sono state prese in considerazione per mancanza dei requisiti che giustificassero un intervento dell'AGFE negli Stati membri delle Nazioni Unite. Dato che in molti casi gli sgomberi sono il risultato di una mancanza di dialogo tra le parti in causa, le difficoltà nell'ottenere inviti da parte delle autorità nazionali o locali ha significativamente ridotto il numero delle missioni che avrebbe potuto compiere.

L'AGFE ha bisogno di un maggiore appoggio politico e finanziario per dare ai suoi membri la possibilità di intraprendere le attività previste dai suoi Termini di Riferimento, come ad esempio: missioni di conciliazione e inchiesta, documentazione e monitoraggio di sgomberi forzati, facilitazione del dialogo e formazione.

4. Principali risultati e lezioni apprese

4.1 Sugli sgomberi forzati

In prevalenza, gli sgomberi sono effettuati in quei Paesi o parti delle città dove sussistono le peggiori condizioni di alloggio e colpiscono principalmente i poveri. Essi sono anche risultato di politiche repressive e discriminatorie contro i senzatetto, le minoranze e i gruppi più deboli. I casi documentati mostrano che gli sgomberi riflettono profondamente gli schemi delle disuguaglianze sociali, della discriminazione e dell'esclusione.

A tutto ciò si aggiunge il fatto che la maggior parte degli sgomberi sono stati eseguiti sulla base di decisioni giudiziarie fondate su legislazioni nazionali che non riflettono le norme internazionali sui diritti umani. Per questo motivo è necessario che i gruppi e le comunità colpite da sfratto abbiano a disposizione protezione legale prima e durante la discussione del caso a livello giudiziario. E' fondamentale sollecitare con forza il sistema giuridico affinché si adottino tutti i mezzi necessari per fornire protezione contro gli sgomberi forzati, sulla base di un'effettiva partecipazione, consultazione e negoziato con gli individui o con i gruppi colpiti. E' di primaria importanza che i giudici prestino la dovuta attenzione nell'adempiere ai propri doveri così come nell'intraprendere iniziative, per convincere i governi a bloccare gli sgomberi programmati e ad assicurare soluzioni e, ove necessario, adeguata compensazione.

4.2 Sulle soluzioni innovative

Le soluzioni esistono

Il risultato fondamentale è che *esistono soluzioni e sistemi innovativi* per bloccare gli sgomberi forzati e ridurre le minacce. Purtroppo, gli approcci positivi sono raramente riconosciuti e, di conseguenza, scarsamente documentati. La maggior parte dei casi di sgombero sottoposti all'AGFE, anche alcuni tra i più gravi, offrono spunto per trovare delle risposte, ma di solito non le si riconosce, semplicemente perché l'emergenza o la violenza del caso tendono ad oscurare tutto il resto e a porre il livello dell'apprendimento in secondo piano.

Sgomberi forzati come problema multi-dimensionale

La seconda scoperta è che lo sgombero forzato è un problema multidimensionale, con implicazioni legali, sociali, politiche, istituzionali ed economiche. Soluzioni innovative sono di solito quelle che sono state capaci di canalizzare tutte queste dimensioni in modo contemporaneamente tattico e strategico. A seconda del caso, la combinazione di tali elementi si presenta piuttosto particolare ed è per questo che le soluzioni sono locali e richiedono una comprensione che varia da caso a caso.

Processo con molteplicità di attori

Un terzo elemento è che gli sgomberi forzati non rappresentano soltanto una tematica sfaccettata ma che, allo stesso tempo, essi sono un processo che

coinvolge più attori. Quando i vari attori sono capaci di dare vita ad un dialogo positivo, sedere attorno a un tavolo e cercare alternative atte a risolvere un determinato caso, di solito le soluzioni si trovano. Ciò che abbiamo appreso dai vari casi e dalle missioni può essere brevemente sintetizzato così: (i) comunità ben organizzate, forte mobilitazione e processi guidati dalla gente sono i punti nodali per trovare soluzioni agli sgomberi forzati; (ii) reti internazionali di ONG o di CBO operanti in sintonia con le organizzazioni locali sono state spesso utili per frenare le minacce di sgombero; (iii) anche nei casi in cui la capacità dei governi locali di bloccare gli sgomberi fosse limitata, alcuni sono riusciti ad aprire un varco, per il tramite, ad esempio, dell'emanazione di decreti dichiaranti la municipalità 'territorio libero da sgomberi' – decisioni che sono state poi imitate e appoggiate; (iv) i governi centrali solo in pochi casi sono riusciti a implementare politiche e sistemi preventivi¹²; (v) i mass media, le televisioni, la radio, la stampa nazionale o locale si sono rivelati in molti casi uno strumento chiave, trasformando una prassi nascosta in un problema di carattere nazionale e politico; (vi) sono stati utili anche la solidarietà internazionale attiva, manifestatasi attraverso campagne, appoggio alle proteste nazionali e iniziative per la trasformazione del debito in Fondi Popolari per la Terra e la Casa per forgiare soluzioni innovative¹³.

Per lo sviluppo di strategie nazionali e internazionali e di metodologie per la prevenzione e il blocco degli sgomberi forzati, è importante tener conto delle condizioni locali specifiche e della diversità delle popolazioni colpite, poiché la realizzazione del diritto alla casa è un processo complesso e progressivo, e le violazioni sono diverse e agiscono a livelli differenti. Considerata tale complessità, deve essere sviluppata e utilizzata una gamma di strumenti diversi per ogni situazione. Organizzazioni, organismi religiosi, movimenti sociali, governi locali e centrali dovrebbero intraprendere iniziative comuni, condividere le loro risorse e collaborare.

Imparare dalle missioni

¹² In Brasile, il Ministero delle Città ha creato un Gruppo di Lavoro inter-ministeriale per la prevenzione degli sgomberi forzati, sulla base di una piattaforma ideata e concordata dai movimenti sociali e ONG. In Uganda, il Presidente è intervenuto personalmente per bloccare gli sgomberi a Kampala City e ha esortato i governi locali a costruire abitazioni per le persone a basso reddito. Come risultato, gli sgomberi sono terminati.

¹³ La Campagna W Nairobi W, condotta dall'IAI, ha contribuito ad un accordo per lo 'scambio del debito' tra i Governi di Kenya e Italia. Una buona parte dei 44 milioni di Euro saranno usati per trasformare le baracche e offrire sicurezza abitativa agli stanziamenti informali di Nairobi.

Uno dei valori chiave derivati dalle missioni di mediazione e conciliazione dell'AGFE è probabilmente l'effetto di legittimizzazione dell'operato di soggetti direttamente coinvolti nella ricerca di soluzioni positive per risolvere il problema-sgomberi. Anche se hanno lavorato autonomamente, le missioni AGFE hanno sviluppato un evidente avvicinamento delle diverse dimensioni e posizioni, riuscendo a mettere insieme attori fondamentali per il processo e trovare una base per il dialogo. Sfortunatamente, nei casi in cui l'AGFE non poteva garantire un seguito (principalmente a causa della mancanza di fondi), tali canali di comunicazione non si sono protratti e non si sono consolidati, concludendosi in nuovi sgomberi che invece erano stati temporaneamente bloccati. Un altro grande risultato delle missioni è l'aver permesso lo scambio di esperienze tra i membri e gli attori locali a vari livelli, comunità di base, autorità locali, gruppi consultivi, etc.

5. Proseguimento e proposte

5.1 Dichiarazione AGFE sugli sgomberi forzati

L'AGFE ribadisce che si deve e si possono prevenire e fermare gli sgomberi, come modo di fronteggiare la crisi abitativa internazionale. Sottolinea inoltre che la responsabilità legale ultima per prevenire tale prassi risiede nei governi, sia nazionali che locali. L'AGFE crede che mostrando e discutendo concretamente i singoli casi, verrà fatta pressione su quanti commettono tale violazione dei diritti umani. Operare contro gli sgomberi forzati significa sostenere la protezione del diritto alla casa e la giustizia sociale.

Per ridurre e prevenire gli sgomberi forzati, dovrebbero essere promosse le seguenti iniziative:

- Appoggiare i movimenti sociali e le organizzazioni di base nella lotta per la prevenzione e la soluzione degli sgomberi forzati incrementando le loro capacità e rafforzando l'abilità al dialogo, alla mediazione e alla proposizione di soluzioni alternative.
- Includere i principi e gli strumenti internazionali sui diritti umani nelle politiche pubbliche in modo che gli sgomberi non siano permessi e che i movimenti sociali che lottano per la terra e per migliori condizioni di vita e di alloggio non siano criminalizzati.
- Rispettare, proteggere e garantire il diritto alla terra e ad un'abitazione dignitosa adottando misure che dichiarino illegali le discriminazioni di razza, colore, sesso, lingua, religione o credo, opinione politica, origine etnica o sociale, status legale o sociale, età, handicap o proprietà.
- Implementare politiche e strumenti basati sull' art. 11 PIDESC, per finanziare, rendere democratico e sovvenzionare l'accesso alla terra e ad un'abitazione dignitosa attraverso fondi pubblici e sussidi, regolarizzando i titoli di proprietà e gli insediamenti abitativi informali, incrementando gli stanziamenti del

bilancio pubblico e dando vita ad un forum di negoziazione con la partecipazione indipendente di tutte le parti in causa.

- Sviluppare e implementare un piano d'azione a breve termine che dimostri chiaramente come gli Stati attueranno la prevenzione degli sgomberi forzati.
- Garantire soluzioni efficaci e veloci, ad esempio fornendo compensazioni sufficienti per l'acquisto della terra o abitazioni di valore equivalente.
- Perseguire i responsabili di sgomberi illegali e proteggere i difensori del diritto alla casa.
- Fornire assistenza legale gratuita alle personeminacciate di sgombero.
- Assicurare rialloggio adeguato nei casi in cui lo spostamento fosse inevitabile e/o la restituzione impossibile.
- Rafforzare la gestione pubblica della pianificazione urbana, le politiche riguardanti l'abitazione e la terra attraverso dibattiti pubblici e corrette consultazioni sulle politiche, i programmi, le risorse e gli investimenti.
- Respingere finanziamenti da istituzioni nazionali e internazionali nel caso in cui il loro impiego comprendesse sgomberi forzati o spostamenti. Un modo per valutare eventuali rischi è quello di effettuare una Valutazione di Impatto degli Sgomberi (Eviction Impact Assessments - EIA) come strumento per misurare l'impatto dei progetti a vari livelli (legale, sociale, politico, economico, etc.).

5.2. Agenda di Ricerca

Anche se molto si è appreso, rimangono ancora molte problematiche da affrontare. Sei di queste, in particolare, richiederanno una speciale attenzione nel prossimo futuro.

(i) Sgomberi forzati, illegali e legali

Risulta tuttora necessaria una definizione internazionale più dettagliata del significato di sgombero forzato e sgombero illegale. Tali nozioni sono comprese e usate diversamente a seconda del contesto. Una cornice concettuale più chiara aiuterà ad indirizzare le tematiche di sgombero legale, con il supporto delle politiche locali, nazionali e internazionali.

(ii) Comprendere le cause e i meccanismi degli sgomberi forzati

La realtà mostra che le cause degli sgomberi forzati sono spesso molteplici e si modificano nel tempo. E' stata prestata poca attenzione alla pressione del mercato che alimenta sgomberi massicci e spesso spietati. Lo stesso vale, anche se in misura inferiore, per i meccanismi di trasformazione di quartieri poveri in quartieri di lusso, come accade principalmente in città storiche e luoghi di patrimonio culturale. E' essenziale comprendere le cause e i meccanismi per poter ideare approcci preventivi e affrontare il problema alla radice. Tra questi, come già veniva affermato nel primo rapporto AGFE, *'è stata prestata scarsa attenzione ai padroni di casa privati o ai politici che sfruttano i poveri o i nuovi arrivati nelle città vendendo loro proprietà fasulle.*

Scarsa attenzione è stata data alle occupazioni di terre organizzate da 'gruppi protetti' che, una volta occupato il terreno, lo vendono illegalmente per trarne profitto personale.'

(iii) Principi chiave per risolvere gli sgomberi forzati

Fino ad oggi abbiamo ricavato e condiviso alcune lezioni fondamentali, come: la necessità della partecipazione di tutte le parti in causa, l'avviamento di processi di dialogo, la comprensione della natura multidimensionale degli sgomberi. C'è tuttavia ancora bisogno di integrare queste linee guida e approfondirne la comprensione affinché l'azione sia più efficace. I casi documentati finora necessitano di ulteriore analisi per rivelarne la valenza e il potenziale ai fini dell'azione.

(iv) Politiche e sistemi di prevenzione

Nella realtà esistono politiche nazionali, piani e pratiche di sviluppo locale atti a *prevenire* gli sgomberi forzati. Un esempio è l'implementazione dei bilanci partecipativi che permettono alle persone di aver un accesso regolare alle risorse municipali e accrescere la propria sicurezza abitativa. Tuttavia si sa molto poco riguardo tali politiche perché, non consentendo gli sgomberi forzati, non richiamano l'attenzione dei media o della comunità internazionale e rimangono discretamente nell'ombra.

(v) Rialloggio e compensazione

Nei casi-limite in cui gli sgomberi fossero inevitabili, dovrebbe essere prestata una maggiore attenzione ai modi e mezzi per fronteggiare i costi economici e sociali per il rialloggio delle popolazioni colpite. Una delle diverse dimensioni da considerare è il processo di costruzione di partecipazione e consenso che porti a un rialloggio negoziato che garantisca l'assoluta sicurezza di terra e casa adeguate. Un altro aspetto fondamentale, che richiede maggiore comprensione, è quello legato alle forme di compensazione finanziaria adeguata a favore delle famiglie che saranno rialloggiate, che ripaghino il valore delle case che, di solito, hanno autocostruito, nonché per i miglioramenti della zona apportati grazie agli sforzi della comunità.

(vi) Contributo della comunità internazionale

L'identificazione degli strumenti, dei metodi e dei meccanismi sperimentati da una vasta gamma di attori che contribuiscono all'implementazione dell'Art. 11 PIDESC e al raggiungimento degli OSM, in particolare il n. 7, Target 11, dovrebbe essere condotta in maniera sistematica.

5.3. Piano d'Azione minimo

Il Gruppo Consultivo dovrebbe discutere e definire durante un incontro il proprio Piano d'Azione. Il Piano minimo qui presentato si basa sugli attuali

bisogni e richieste in accordo coi Termini di Riferimento, da rivedere e aggiornare. La chiave e l'obiettivo centrale di questo Piano d'Azione consiste nell'appoggio a tutti gli attori, in particolare ai gruppi e alle comunità minacciate, alle reti internazionali, ai governi locali e nazionali, alle ONG, ai fori nazionali, e ai programmi di ricerca già in atto. Le attività previste comprendono a grandi linee le seguenti aree: (a) Missioni di mediazione e conciliazione, (b) Documentazione, monitoraggio e prosecuzione, (c) Dialogo, campagne politiche e prosecuzione, (d) Presentazioni di rapporti alla Direttrice Esecutiva e al Consiglio di Amministrazione di UN-Habitat.

(i) Missioni di mediazione

E' previsto l'incremento delle missioni di mediazione AGFE in città/paesi dove si stanno implementando sgomberi su vasta scala o dove esistono gravi minacce di sgombero, tra l'Aprile 2007 e la quarta sessione del Foro Urbano Mondiale che si terrà a Nanjing, Cina, nel 2008 (FUM IV). Tali missioni dovrebbero includere anche il monitoraggio e la prosecuzione, e prevedere la Valutazione di Impatto degli Sgomberi. Le missioni e il loro successo dipenderanno fortemente dall'appoggio fornito dalla mobilitazione di tutte le parti interessate, compreso UN-HABITAT.

(ii) Dare grande risalto durante il FUM IV e Manuale di linee guida

Organizzazione di un evento di grande risalto durante il FUM IV (non soltanto di un Evento di Networking), presentando le esperienze dall'esito favorevole e le linee guida per governi e altri attori, le lezioni apprese dalle missioni d'AGFE e dalle attività di seguimiento, focalizzandosi in particolare sulla sicurezza abitativa e sui programmi per prevenire gli sgomberi in una prospettiva di lungo termine. Quanto appreso durante le missioni potrebbe essere formulato in e in un semplice Manuale di linee guida da lanciare durante il FUM IV.

(iii) Gruppi di Discussione

Creare una rete di discussioni in internet per le problematiche precedentemente evidenziate come "questioni poco conosciute". Ogni gruppo di discussione potrebbe essere guidato dal membro AGFE interessato.

(iv) Rafforzare l'AGFE

Per portare a compimento il proprio mandato e il Piano d'Azione, è necessario seguire i seguenti passi a livello istituzionale: (a) dare vita a un piccolo Segretariato permanente debitamente finanziato a supporto dell'operato dell'AGFE; (b) aggiornare/rinnovare l'appartenenza all'AGFE; (c) precisare le funzioni dei membri ed in particolare del Coordinatore; (d) rivedere e aggiornare il mandato dell'AGFE; (e) creare meccanismi di comunicazione funzionale tra i membri; infine (f) costruire/rafforzare una rete di supporto capace di intervenire oltre i limiti dell'AGFE. Questa Rete potrebbe essere associata in futuro con il necessario *sistema tempestivo di allerta globale*

contro gli sgomberi .

6. Suggerimenti alla Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT da sottoporre al dibattito del Consiglio di Amministrazione

Si suggerisce che AGFE continui il proprio operato e che sia rafforzato sia come gruppo consultivo di UN-HABITAT sia come speciale network di individui ed istituzioni specializzati e impegnati nella tematica. L'attuale approccio di supporto flessibile ai processi locali che AGFE sta applicando ad un numero limitato di casi è positivo e dovrebbe essere mantenuto.

C'è assolutamente bisogno di un forte mandato politico da parte dei governi al Consiglio di Amministrazione affinché UN-HABITAT si occupi degli sgomberi forzati e di quelli determinati dalla pressione del mercato. Questo è un passaggio necessario per potenziare AGFE affinché adempia più efficacemente al suo mandato. Di conseguenza e nello stesso tempo, gli attuali Termini di Riferimento andrebbero rivisti e aggiornati. Questi Termini rivisti dovrebbero definire chiaramente i meccanismi e le procedure di mediazione e di conciliazione, includendo le istruzioni su ciò che AGFE dovrebbe fare qualora non disponesse di invito da parte del governo. Questo requisito è necessario per rispondere in maniera positiva alle richieste che provengono dalle comunità minacciate o sgomberate e per fornire loro sostegno.

C'è grande necessità di risorse finanziarie dei Governi o di Fondazioni canalizzate attraverso UN-HABITAT o istituzioni già impegnate nel settore. Volontariato e mobilitazione di risorse locali non possono fronteggiare la portata del problema; sono necessarie risorse aggiuntive affinché il Gruppo possa tener fede al proprio mandato. Tali risorse servirebbero innanzitutto ad implementare il Piano d'Azione Minimo. A grandi linee, esse risulterebbero utili per: (a) facilitare la comunicazione tra i membri, tra AGFE e UN-HABITAT, tra e con i networks e gli attori coinvolti nel settore, (b) attivare un piccolo Segretariato permanente a sostegno dell'operato dell'AGFE, (c) documentare i casi di sgombero forzato presenti e futuri ed elaborare le informazioni in un Manuale, (d) ricercare sulle tematiche in sospeso, (e) elaborare moduli di formazione, (f) interscambiare programmi tra comunità e tra città, (g) definire missioni di mediazione e conciliazione, e (h) editare pubblicazioni.

Note conclusive

Le persone e i loro governi possono, in determinate circostanze, prevenire efficacemente gli sgomberi e garantire la sicurezza abitativa. Se debitamente sostenuti e finanziati, essi sono capaci di fronteggiare le forze della globalizzazione che stanno diventando sempre più potenti e dominanti. Alcuni dei casi citati ad esempio sono motivo di speranza per le comunità indigene minacciate dagli interessi legati al petrolio in vari Paesi del Bacino amazzonico,

per i pescatori dello Sri Lanka minacciati dalla normativa sulla ricostruzione post-Tsunami, per gli abitanti del centro storico di Beijing che vengono sfollati dalle loro case in nome degli investimenti legati ai Giochi Olimpici, e per quelle centinaia di migliaia di bambini, donne e uomini di tutto il mondo che vivono sotto costante minaccia di sgombero invece di vivere in pace e con dignità.

LISTA DEI MEMBRI AGFE, SEGRETARIATO E TEAM DI SUPPORTO (APRILE 2007)

MEMBRI AGFE *

1. **Arputham, Jockin**, Federazione Nazionale Abitanti Quartieri Poveri, India: jockina@yahoo.co.in
2. **Binner, Hermes**, Ex-Sindaco di Rosario, Argentina: hbinner@tower.com.ar
3. **Bolnick, Joel**, Persone Dialogo, Sud Africa: ,
4. **Boonyabancha, Somsook**, Istituto per lo Sviluppo Organizzazioni Comunitarie, Thailandia:
5. **Cabannes, Yves**, Unità Progettazione Sviluppo, University College Londra, y.cabannes@ucl.ac.uk **(ORGANIZZATORE AGFE)**
6. **Gaye, Malick**, ENDA Tiers Monde, Senegal:
7. **Guimarães, Pedro Wilson**, Rappresentante Federale dello Stato di Goiás, Brasile: dep.pedrowilson@camara.gov.br
8. **Leckie, Scott**, Centro Diritto alla casa e Sgomberi:
9. **Lindgren, Inger (Ms.)**, Ministro per il Governo Locale e lo Sviluppo Regionale, Norvegia: inger.lindgren@krd.dep.no
10. **Mitsuhiko, Hosaka**, Coalizione asiatica per i Diritto alla Casa, Giappone: hosaka.m@k6.dion.ne.jp
11. **Osorio, Leticia**, Centro per il Diritto alla casa e Sgomberi, Programma Americas: leticia@cohre.org
12. **Ottolini, Cesare**, Alleanza Internazionale degli Abitanti:
13. **Pather, Coughlan**, eThekweni Dipartimento Alloggi (Durban), Sud Africa:
14. **Rodríguez, Guillermo**, Commissione Esecutiva del Fronte Continentale delle Organizzazioni Comunitarie, America Latina:
15. **Sanchez, Luz Maria**, Commissione Huairou: marilush@terra.com.pe
16. **Satterthwaite, David**, Programma Insediamenti Umani, Istituto Internazionale per l'Ambiente e lo Sviluppo, Regno Unito:
17. **Teixeira, Paulo**, membro del Parlamento, San Paolo, Brasile:
18. **Weru, Jane**, Pamoja Trust, Kenya: landrite@pamojatrust.org

SEGRETARIATO

Email: AGFE@unhabitat.org

Lars Reutersward, Direttore Divisione Globale

Selman Erguden, Head Shelter Branch

Rasmus Precht, OIC Sezione Politiche Abitazione/ Coordinatore UN Programma Diritti Abitativi

Agnes Kinyanjui, Programme Management Assistant

SUPPORT TEAM

Jean du Plessis e Deanna Fowler, COHRE Programma Sgomberi Forzati Globali: jean@cohre.org, deanna@cohre.org

* I membri AGFE sono singoli nominati dalla Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT. Tutti i membri, incluso il coordinatore, restano in carica per un periodo di due anni. Un membro in carica del Gruppo Consultivo può essere rinominato per un periodo aggiuntivo, salvo approvazione della Direttrice Esecutiva di UN-HABITAT.