

**Encontrar soluciones a los desalojos
forzosos en todo el mundo:
Una prioridad para alcanzar los
Objetivos de Desarrollo del Milenio
(MDGs) e implementar la Agenda
Habitat**

**Resumen Ejecutivo del Informe del
Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos (AGFE)¹
a la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT²**

Abril 2007

¹ Este informe ha sido preparado conjuntamente por Yves Cabannes, Coordinador de AGFE y Leticia Osorio, miembro de AGFE. Colaboraron también Cesare Ottolini, miembro de AGFE y personal de UN-HABITAT.

² Traducción del original “Executive Summary Report of the Advisory Group on Forced Evictions (AGFE) to the Executive Director of UN-HABITAT”. Josep Maria Torrents, Marta Gonzalvo Gonzalez, Inés Macchi, voluntarios International Alliance of Inhabitants, Abril de 2007 y revisado por los autores. Por lo tanto NO SE TRATA DE UNA TRADUCCION OFICIAL DE UN HABITAT sino de un esfuerzo voluntario.

1. Introducción

Este informe presenta un resumen de las actividades, los resultados y los desafíos principales del trabajo implementado por el Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos (AGFE) desde su inicio en 2004, cuando la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT³ designó a sus miembros. El Grupo Asesor, originalmente integrante clave de la Campaña Global para la Seguridad de la Tenencia, recibió su mandato de una resolución del Consejo de Administración de UN-HABITAT en la cual "solicita a la Directora Ejecutiva, conforme a las recomendaciones del Foro Urbano Mundial, que designe un grupo asesor para supervisar e identificar y, de ser requerido, promover alternativas a los desalojos ilegales".⁴

Uno de los aspectos centrales del presente informe es que, en años recientes, los desalojos forzosos han aumentado drásticamente en frecuencia, número, nivel de violencia y, muchas veces, en escala, a veces en cientos de miles o millones. Poco a poco, se están convirtiendo en una práctica masiva común y ocupan el lugar del planeamiento urbano y de las políticas sociales inclusivas. La información disponible indica que en los últimos tres años los desalojos han ocurrido, o están previstos, en por lo menos 60 países. Los desalojos forzosos se han convertido en una realidad dramática de los países pobres o ricos, indistintamente, y cada año afectan las vidas de millones de niños, hombres, mujeres y ancianos, en su mayoría humildes. Los desalojos forzosos están poniendo en peligro el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al ritmo actual, por lo menos 38 millones⁵ de personas y posiblemente 70 millones⁶ habrán sido desalojados entre 2000 y 2020, un número drásticamente espectacular si se lo compara con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de vivienda de alrededor de 100 millones de habitantes de asentamientos antes del año 2020. Éste es un desafío clave para el futuro de nuestras ciudades.

El segundo aspecto importante es que, a pesar de los efectos devastadores de los desalojos forzosos, las iniciativas locales tomadas a varios niveles y por diversos agentes indican que las soluciones **son** posibles y que los desalojos no sólo **deben**, sino que **pueden**, ser evitados y resueltos de una manera adecuada para garantizar los derechos humanos, a la tierra y a la vivienda adecuada. La característica distintiva del trabajo del AGFE es identificar y apoyar las soluciones forjadas a diario para evaluar y prevenir la extensión de esa epidemia llamada "desalojos forzosos" y diseminar estas prácticas exitosas para que puedan aplicarse en otros lugares del mundo.

El presente Resumen Ejecutivo demuestra que los desalojos forzosos están aumentando en gran número a pesar de ser ilegales e injustos (sección 2). Además, describe la contribución del AGFE y los límites de su acción (sección 3). La Sección 4 trata sobre las lecciones aprendidas y los principales hallazgos generados

³ El AGFE se compone de personas involucradas con los movimientos sociales nacionales y locales, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales comprometidas en la lucha contra los desalojos forzosos. Su composición refleja un apropiado equilibrio regional, institucional y de género.

⁴ UN-HABITAT (2003), Resolución del Consejo de Gobierno 19/5: Artículo 7.

⁵ Estimación del Centro por los Derechos de la Vivienda y los Desalojos (COHRE), 2007.

⁶ Estimación de la Alianza Internacional de Habitantes (IAI), 2007.

en los tres primeros años de actividad del AGFE, en base a los cuales se hacen propuestas para una Programa de Investigación y un Plan de Acción (sección 5). En la última sección se hacen algunas sugerencias a la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT para que sean presentadas ante el Consejo de Administración de UN-HABITAT (Sección 6).

2. La práctica del desalojo forzoso está aumentando a pesar de ser ilegal e injusta

La práctica de desalojos forzosos constituye una flagrante violación de una amplia gama de derechos humanos, en particular el derecho a la vivienda digna, el derecho de permanencia, el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la seguridad del hogar, el derecho a la seguridad de la tenencia y el derecho a un trato igualitario.⁷ Además, todas las personas deben tener la seguridad de tenencia imprescindible para garantizarles la protección legal contra los desalojos forzosos, el hostigamiento y otras amenazas.⁸ En varios casos, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha concluido que las violaciones del Art. 11(1) del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) se habían producido como consecuencia de la práctica de los desalojos forzosos ejecutados y/o tolerados por los Estados parte. En su Comentario General Nº 4 (1991), el Comité ha afirmado que "las instancias de desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional." (párrafo 18).

El Comentario General Nº 7 (1997) hace hincapié en que "Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los Estados Partes deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. A este respecto conviene recordar el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes que garanticen "un recurso efectivo" a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que "las autoridades pertinentes" cumplan "toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso"." (párrafo 13). De ese modo, todos los países deben adoptar estrategias nacionales de vivienda y brindar protección legal en contra el desalojo injusto de personas de sus hogares o sus tierras.⁹ La

⁷ Resolución 1993/77 de la Comisión por los Derechos Humanos de la ONU y Resolución 1998/9 de la Subcomisión para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos sobre Desalojos Forzosos, E/CN.4/SUB.2/RES/1998/9 (20 Agosto, 1998).

⁸ Comentario General nº 4 (1991) del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 8(a).

⁹ Agenda 21, párrafo 7.b(b), adoptada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.

jurisprudencia de otros órganos de derechos humanos de Naciones Unidas, así como de los organismos responsables de supervisar la implementación de los instrumentos regionales de derechos humanos, reafirma que los desalojos forzosos constituyen una violación de los derechos humanos.

Si bien muchos países han ratificado el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como otros instrumentos regionales de derechos humanos, los desalojos forzosos continúan ocurriendo de modo masivo.

La presentación pública del *AGFE Networking Event*, llevada a cabo en la tercera sesión del Foro Urbano Mundial (2006), alertó al público acerca del inquietante aumento de desalojos forzosos realizados en forma masiva y violenta durante la última década, que muchas veces resultaron en víctimas detenidas arbitrariamente, encarceladas, torturadas e incluso asesinadas.¹⁰ La mayoría de los casos documentados por AGFE contienen ejemplos de amenazas y persecuciones a líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, así como de la violencia y la pérdida de sustento por las personas afectadas. Más aún, tal como se precisó durante la presentación pública, "la práctica del desalojo sin consultas o sin alternativas y compensación adecuadas no sólo es *ilegal* según el derecho internacional sino además es *injusto*, con consecuencias devastadoras para los afectados. Al considerarse las experiencias internacionales y las buenas prácticas, los desalojos resultan fundamentalmente *contraproducentes* para el objetivo de desarrollo humano."¹¹

La impunidad en la práctica de desalojos y desplazamientos forzados, la destrucción de viviendas en países que se encuentran bajo ocupación extranjera, los conflictos armados, la limpieza étnica, la discriminación de los grupos vulnerables y las mujeres en el acceso a la vivienda, las condiciones de vida malsanas o inseguras, todo ello demuestra que los ideales internacionales están lejos de ser respetados a nivel local. Una de las causas principales de los desalojos es que quienes están ocupando irregularmente tierras o viviendas no tienen seguridad de la tenencia puesto que, en muchos de estos países, los sistemas judiciales sostienen que el acceso a la tierra es regulado por el mercado inmobiliario o limitado a la adquisición de la propiedad individual.

En muchas ciudades, los desalojos han sido el resultado de la implementación de estrategias de desarrollo que permitieron la retención de áreas urbanas para la especulación inmobiliaria, así como la apropiación por parte de propietarios privados de los beneficios de la inversión pública en infraestructura. Por consiguiente, los grupos más pobres y vulnerables fueron expulsados de las mejores áreas de la ciudad hacia las áreas periféricas informales que carecen de infraestructura. El objetivo de estas operaciones es transferir las tierras de alto valor inmobiliario desde los grupos más pobres a los grupos de ingresos medios y altos.

¹⁰ Presentación de Jean du Plessis, Vice-Director de COHRE, para la Campaña por la Seguridad de la Tenencia, *Networking Event: Forced Evictions: Two years of efforts of the UN Advisory Group on Forced Evictions and its partners*. Foro Urbano Mundial, lunes 19 Junio 2006.

¹¹ Ibidem.

Los conflictos por la tierra han sido la causa principal de los desalojos y de la violencia que afligen a trabajadores rurales, comunidades indígenas . En su inmensa mayoría, las causas de esos conflictos son producto de las luchas por derechos laborales, por el acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales, por los medios de empleo o de producción y por el derecho a organizarse. Los desalojos y desplazamientos forzosos de comunidades indígenas no sólo privan a estas comunidades de sus recursos naturales sino que también dañan o destruyen su identidad cultural y sus tradiciones religiosas, familiares y económicas.

Los desalojos han sido conducidos o tolerados por los gobiernos nacionales y locales, los dueños de las propiedades privadas, los constructores y urbanistas, los especuladores inmobiliarios, las compañías inmobiliarias y las instituciones financieras internacionales en violación de sus propias leyes, constituciones y principios. Se han llevado a cabo en nombre de la seguridad nacional, por el bien de los proyectos de embellecimiento y desarrollo de las ciudades; para prevenir desastres; para el no pago del alquiler, etc. La mayor parte de los desalojos se han realizado en cumplimiento de órdenes judiciales o en el marco de acciones legales de re-posesión o de disputas de propiedades, que ignoran la legislación internacional y constitucional que garantizan el derecho a la vivienda y otros derechos humanos.

La prevención de los desalojos forzosos es fundamental para alcanzar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el Objetivo número 7, Meta 11, que propone una "mejora considerable, para el año 2020, de la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios". La práctica de los desalojos forzosos conduce a la destrucción de los hogares y de la infraestructura, de modo tal que frustra el propósito de mejorar los niveles actuales del acceso a la vivienda. La Fuerza Tarea de la Secretaría General de la ONU para los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se ocupa del problema de los asentamientos precarios advirtió que "enfrentar este desafío requiere de un plan que contemple la seguridad de la tenencia, el acceso a la tierra en valores asequibles, los servicios básicos y el financiamiento de las viviendas".¹²

3. La contribución de AGFE y los límites de su acción

3.1 Resumen de los logros del período 2004 -2007

Informe para la Directora Ejecutiva y el Consejo de Gobierno de UN-HABITAT

¹²

El grupo de trabajo hace la siguiente recomendación a los Estados: "Aprobar legislación contra desalojos forzosos y proporcionar la seguridad de la tenencia. La demolición forzada de los asentamientos precarios urbanos nunca ha reducido pobreza - crea pobreza. Los desalojos forzosos nunca han reducido estos asentamientos - simplemente trasladan su formación a otra parte. La provisión de la seguridad de la tenencia en asentamientos precarios existentes con la participación y la contribución de los residentes es crucial para el proceso de mejora de estas áreas. Es importante observar que 'seguridad de la tenencia' describe la continuidad de un arreglo formal o informal adecuado al contexto específico. Ellos varían desde la titularidad plena del suelo a los derechos costureros locales de tenencia." ([UN Millennium Project \(2005\), A Home in the City. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, p. 3](#)).

Un esfuerzo colectivo generó dos informes globales titulados "Desalojos forzados: hacia soluciones?". El primero de ellos, publicado en 2005, incluyó: (a) las actividades del grupo, (b) casos de amenazas de desalojo y casos innovadores en los que se encontraron soluciones locales, (c) informes de las misiones del AGFE y (d) reflexiones acerca de las soluciones innovadoras y el camino a seguir. El primer informe fue presentado ante el Consejo de Administración de UN-HABITAT en 2005. El segundo informe, que contiene información actualizada sobre los casos de desalojo tratados por AGFE, se presenta junto con este Resumen Ejecutivo al Consejo de Gobierno de UN-HABITAT en abril de 2007.

Diálogo, lobbying y abogacía en los Foros Urbanos Mundiales

En el II Foro Urbano Mundial de Barcelona (septiembre de 2004) y el III Foro Urbano Mundial de Vancouver (junio de 2006), respectivamente, se organizaron una sesión y un *Networking Event* bajo el lema "Cómo combatir los desalojos forzados: dos años de esfuerzos del Grupo Asesor de la ONU y sus contra-partes". Los dos encuentros generaron una plataforma fructífera de diálogo entre los panelistas de los gobiernos locales y nacionales, las organizaciones de base y las comunidades afectadas, los grupos consultivos y más de cien participantes en cada uno de ellos. Éstas fueron señales claras que los desalojos forzados se habían convertido en un asunto global, difícil y candente.

Documentación, supervisión y seguimiento

A través de sus miembros y de su extensa y variada red de actores, AGFE ha seguido y monitoreado los desalojos planificados y ejecutados en muchos países: Argentina, Botswana, Brasil, China, Colombia, República Dominicana, Egipto, Francia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Israel, Italia, Kenia, México, Nigeria, Paquistán, Perú, Filipinas, Senegal, Suráfrica, Sri Lanka, Uganda, Reino Unido, Estados Unidos de América, y Zimbabwe, en donde los miembros han brindado asesoramiento a los organismos gubernamentales y facilitado asistencia legal a las víctimas. Se han documentado una gran cantidad de casos y se ha realizado una investigación preliminar para extraer ejemplos y guiar las actividades de asesoramiento a fin de prevenir y combatir los desalojos. Los casos documentados hasta ahora constituyen una base de datos importante y única acerca de la situación global y de las medidas necesarias para hacer frente a los desalojos.

Misiones de mediación y conciliación

Desde su creación, AGFE ha realizado misiones de mediación y conciliación para facilitar el diálogo entre los gobiernos locales y nacionales y las organizaciones de la sociedad civil a fin de generar alternativas negociadas en situaciones en las que los desalojos forzados eran inminentes o ya se estaban produciendo; por ejemplo en Curitiba (Brasil), en Roma (Italia), en Santo Domingo (República Dominicana) y en Accra (Ghana). Se trató de misiones cortas, de menos de una semana de duración, integradas por miembros de AGFE y especialistas y líderes reconocidos local e internacionalmente, lo que generó un impacto altamente positivo.

Una voz y una esperanza

Durante sus tres años de existencia, AGFE se ha convertido en *una voz y una esperanza* para muchas y diversas instituciones y comunidades amenazadas y desalojadas. AGFE se mantiene permanentemente informado acerca de las

amenazas y acciones innovadoras existentes y está bien conectado con los actores locales involucrados. Al mismo tiempo, mantiene un canal de comunicación permanente con UN-HABITAT.

3.2. Los límites del trabajo de AGFE

A partir de 2004 hasta la fecha y, a pesar de los logros ya mencionados, el AGFE ha modestamente cumplido con su rol de asesorar a la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT. Su papel también ha sido limitado en lo referente al aumento dramático de los desalojos forzosos que ocurren por todo el mundo así como a las crecientes peticiones de asesoramiento de una gran variedad de actores. La escasez de recursos y el limitado apoyo político han sido obstáculos para satisfacer las necesidades y para garantizar el funcionamiento regular del grupo, especialmente para asegurar las acciones del AGFE, las actividades relacionadas con la Secretaría General y las misiones de mediación y conciliación.

Según el mandato del AGFE, derivado de la Resolución 19/5 del Consejo de Gobierno de UN-HABITAT, dichas misiones pueden ser emprendidas a requerimiento de la Directora Ejecutiva teniendo en cuenta las demandas de los grupos, comunidades y víctimas afectados. En la práctica, las autoridades nacionales o locales deben mandar un requerimiento escrito al AGFE. Si el requerimiento proviene de las comunidades amenazadas o desalojadas forzosamente o de sus organizaciones, no satisfacen los requisitos de intervención del AGFE en los Estados miembro de las Naciones Unidas. Dado que la mayoría de los desalojos son producto de una falta de diálogo entre las partes involucradas, la dificultad para obtener una invitación de las autoridades nacionales o locales ha limitado enormemente el número de misiones que AGFE podría haber realizado.

AGFE necesita un mayor apoyo político y financiero para permitir que sus miembros emprendan las actividades previstas en sus atribuciones, tales como realizar misiones exploratorias y conciliatorias, documentar y supervisar los desalojos forzosos y facilitar el diálogo y la capacitación.

4. Principales hallazgos y lecciones aprendidas

4. 1. Acerca de los desalojos forzosos

Los desalojos forzosos tienden a prevalecer en países o zonas de las ciudades donde las condiciones habitacionales son más pobres y generalmente afectan a la gente de escasos recursos. También son el resultado de la implementación de políticas discriminatorias y represivas contra las personas sin hogar y los grupos minoritarios y vulnerables. Los casos documentados demuestran que los desalojos forzosos reflejan profundamente los modelos de inequidad, discriminación y exclusión social.

Además de estos fenómenos, una gran mayoría de los desalojos han sido ejecutados en cumplimiento de decisiones judiciales basadas en las legislaciones locales que no reflejan las normas internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, es esencial poner a disposición de los grupos y comunidades afectados una adecuada protección legal y jurídica, antes y durante la discusión de los casos. Es fundamental instar enérgicamente al poder judicial a que adopte las medidas

necesarias para brindarles protección contra los desalojos basándose en la participación efectiva, las consultas y las negociaciones con las personas afectadas. Los jueces deben prestar debida atención a estas prácticas al cumplir con sus responsabilidades y tomar las medidas necesarias, para persuadir a los gobiernos de evitar los desalojos y garantizar soluciones y compensaciones adecuadas cuando vengan a ocurrir.

4.2. Soluciones innovadoras

Las soluciones existen

El hallazgo más importante es que existen *soluciones y vías innovadoras* para impedir los desalojos forzosos y eliminar las amenazas existentes. Desgraciadamente, los enfoques positivos rara vez son reconocidos y, en consecuencia, insuficientemente documentados. La mayoría de los casos de desalojo recibidos por AGFE, incluso los más graves, contienen elementos de respuestas. Sin embargo, estas respuestas pasan inadvertidas por la simple razón de que la emergencia de la situación o la violencia tienden a enmascarar todos los demás aspectos y relegar el aprendizaje a un segundo plano.

Desalojos forzosos como problema multidimensional

El segundo elemento es que el desalojo forzoso es un problema *multidimensional*, con consecuencias legales, sociales, políticas, institucionales y económicas. Las soluciones innovadoras son habitualmente aquéllas que pueden abarcar todas estas dimensiones con tácticas y estrategias simultáneas. En cada situación, la combinación de estos elementos es única y, por eso, las soluciones son locales y requieren de una comprensión caso por caso.

Procesos con varios actores

Un tercer hallazgo es que los desalojos forzosos no sólo abarcan diferentes aspectos sino que además involucran a varios actores. Si los diferentes actores son capaces de sentarse juntos, establecer un diálogo fructífero y de evaluar las diferentes opciones para resolver un caso particular, normalmente la solución es encontrada. Los resultados de los casos y de las misiones se resumen brevemente de la siguiente manera: (i) las comunidades bien organizadas, la movilización permanente y los procesos impulsados por la gente son decisivos para encontrar salidas efectivas de los desalojos forzosos; (ii) las redes internacionales de ONG/CBO, que trabajan en colaboración con las organizaciones locales, han sido instrumentales para frenar las amenazas de desalojos; (iii) si bien los gobiernos locales tienen limitaciones a la hora de detener los desalojos, algunos han logrado avances considerables, por ejemplo, decretando que los municipios son "territorios libres de desalojos", decisiones que posteriormente fueron imitadas y apoyadas; (iv) en pocos casos, los gobiernos centrales han sido capaces de implementar políticas y prácticas preventivas¹³; (v) los medios masivos de comunicación, como

¹³ En Brasil, el Ministerio de las Ciudades ha creado un Grupo de Trabajo Inter-Ministerial para la prevención de los desalojos forzosos, fundamentado en una plataforma diseñada y discutida por los movimientos sociales y las ONGs. En Uganda, el Presidente intervino directamente para detener los desalojos en la Ciudad de Kampala y le instó al gobierno local que construyera viviendas para las personas de bajo ingreso. Como resultado, las se cancelaron los desalojos.

la televisión, la radio y los periódicos locales y nacional han sido elementos clave de hechos exitosos, como transformar una práctica “escondida” en un asunto político y de interés nacional; (vi) la solidaridad internacional activa expresada a través de las campañas, el apoyo a las protestas nacionales y el lobby por el canje de la deuda en favor de un Fondo Popular para la Tierra y la Vivienda han resultado también de ayuda para forjar soluciones innovadoras¹⁴.

En el desarrollo de estrategias y metodologías nacionales e internacionales para prevenir y evitar los desalojos forzados, es importante considerar las condiciones locales específicas y la diversidad de los grupos afectados. Esto se debe a que el reconocimiento y la implementación del derecho a una vivienda digna es un proceso complejo y progresivo y la violación de este derecho se realiza de distintas maneras y en diferentes niveles. Debido a esta complejidad, deben elaborarse e implementarse diversas herramientas teniendo en cuenta la diversidad y especificidad de las situaciones. Las organizaciones, los organismos confesionales, los movimientos sociales y los gobiernos locales y centrales deberían emprender iniciativas conjuntas, compartir recursos y colaborar entre sí.

Aprendizaje sobre las misiones

Uno de los valores agregados que resulta esencial en las misiones mediadoras y conciliadoras de AGFE es probablemente el efecto de legitimación del trabajo realizado por las partes directamente involucradas en los desalojos a fin de encontrar soluciones positivas. Aun cuando trabajaran de manera independiente, las misiones de AGFE crearon un indudable acercamiento desde varias dimensiones y varias posiciones y consiguieron reunir a actores clave para el proceso y establecer así una base para el diálogo. Desafortunadamente, cuando no hubo seguimiento por parte de AGFE (básicamente por falta de recursos), estos canales de diálogo no duraron ni se consolidaron, lo que permitió que se reactivaran nuevos procesos de desalojo que habían sido interrumpidos durante algún tiempo. Otro resultado valioso de las misiones es que permitieron el intercambio de experiencias entre sus miembros y los actores locales en varios niveles, como las organizaciones de base, las autoridades locales, los grupos de asesores y muchos otros.

5. Propuestas y caminos a seguir

5.1 Declaración de AGFE sobre los desalojos forzados

AGFE reafirma que los desalojos pueden y deben ser prevenidos y evitados, como modo de abordar la crisis internacional de viviendas. También enfatiza que la responsabilidad legal final para prevenir esta práctica corresponde a los gobiernos tanto nacionales como locales. AGFE está convencido de que la exposición pública y el debate de los casos concretos servirán como medidas de presión sobre los perpetradores de esta violación de los derechos humanos. Trabajar en contra de los desalojos forzados es una manera de defender el derecho a la vivienda y la justicia social.

¹⁴ La Campaña W Nairobi W, llevada por IAI, contribuyó al acuerdo para un “canje de deuda” entre los Gobiernos de Kenya e Italia. Una gran parte de los 44 millones de Euro se usará para la mejora de los asentamientos precarios y para la provisión de seguridad de tenencia en los barrios informales de Nairobi

Para reducir y prevenir los desalojos forzosos, se deberían promover las siguientes iniciativas:

- Apoyar a los movimientos sociales y organizaciones de base locales en su lucha para prevenir y solucionar los desalojos forzosos, construyendo y fortaleciendo su capacidad de dialogar, mediar y abogar por soluciones alternativas.
- Incorporar a los principios e instrumentos internacionales de derechos humanos en las políticas y programas públicos a fin de impedir los desalojos y la criminalización de los movimientos sociales que luchan por el derecho a la tierra, la vivienda y a una mejor calidad de vida.
- Respetar, proteger y garantizar el derecho a la tierra y a una vivienda digna adoptando medidas que tornen ilegales la discriminación por cuestiones de raza, color, sexo, idioma, religión o creencias, opinión política, origen nacional, social o étnico, estatus legal o social, edad, discapacidad o propiedad.
- Implementar políticas e instrumentos basados en el Art. 11 PIDESC con el fin de democratizar, financiar y subvencionar el acceso a la tierra y a una vivienda digna, estableciendo fondos públicos y subsidios, incrementando los créditos presupuestarios, regularizando los títulos de propiedad y los asentamientos informales y estableciendo un foro de negociación con la participación independiente de todas las partes involucradas.
- Desarrollar y elaborar planes concretos a corto plazo que indiquen claramente cuáles son las medidas que tomarán los Estados para prevenir los desalojos forzosos.
- Garantizar soluciones efectivas y oportunas, como una compensación que alcance para comprar un terreno o vivienda de valor equivalente.
- Iniciar acciones legales contra los actores responsables de los desalojos ilegales y brindar protección a los defensores del derecho a la vivienda.
- Proveer asistencia legal gratuita a las personas amenazadas de desalojo.
- Garantizar el realojamiento adecuado en los casos en que el traslado sea inevitable y/o la restitución sea imposible.
- Fortalecer la gestión pública de las políticas de planeamiento urbano, tierra y vivienda, estableciendo debates públicos y consultas genuinas acerca de las políticas, los programas, los recursos y las inversiones.
- Rechazar la financiación de programas por instituciones nacionales e internacionales que prevean desplazamientos o desalojos forzosos. Una manera de evaluar ese tipo de riesgo es la de realizar Evaluaciones de Impacto de Desalojos (Eviction Impact Assessments) que sirvan como instrumentos para medir el impacto de proyectos en todas sus dimensiones (legal, social, política, económica, etc.).

5.2 Temas de investigación

A pesar de las numerosas lecciones aprendidas, quedan todavía muchos asuntos sin ser abordados. Al menos seis de ellos merecen nuestra especial atención en un futuro próximo.

(i) Los desalojos forzosos, legales e ilegales

Aún no se ha logrado establecer una definición internacional precisa acerca del significado de los desalojos forzosos e ilegales. La comprensión y utilización de estas nociones varían según el contexto específico. Un esquema conceptual más claro permitiría tratar el asunto de los desalojos legales con el respaldo de políticas locales, nacionales e internacionales.

(ii) Comprensión de las causas y los mecanismos de los desalojos forzosos

La evidencia en este campo indica que las causas de los desalojos forzosos son a menudo múltiples y cambiantes con el paso del tiempo. No se le ha prestado demasiada atención a la presión del mercado que impulsa los desalojos masivos y a menudo crueles. Lo mismo vale, aunque en menor grado, para los mecanismos de renovación urbana que tienden a ocurrir principalmente en áreas y ciudades de herencia histórica o cultural. La comprensión de las causas y de los mecanismos es esencial para elaborar métodos preventivos y tratar el problema desde su raíz. Entre ellos, como declaraba en el primer informe de AGFE, *"no se ha prestado suficiente atención a los propietarios individuales o políticos que abusan de los pobres o de los recién llegados a sus ciudades para venderles títulos de propiedad falsos. Tampoco se ha prestado suficiente atención a la ocupación de la tierra por "grupos protegidos" que, una vez que ocupan el terreno, lo venden de manera ilegal para su propio beneficio"*.

(iii) Principios fundamentales para solucionar el problema de los desalojos forzosos

Hasta el presente, hemos extraído y compartido algunas lecciones importantes, por ejemplo: la necesidad de participación de todas las partes interesadas, el establecimiento de un proceso de diálogo y la comprensión de la naturaleza multidimensional de los desalojos. Sin embargo, es necesario complementar estos principios rectores y profundizar su comprensión para que la acción sea más eficiente. Los casos documentados hasta ahora necesitan un análisis más profundo a fin de recuperar su riqueza y valor y ponerlas al servicio de la acción.

(iv) Políticas y prácticas preventivas

Las políticas nacionales y los planes y prácticas de desarrollo local para *prevenir* los desalojos forzosos existen en realidad. Uno ejemplo es la implementación de presupuestos participativos que permiten a la gente tener un acceso regular a los recursos municipales y lograr la seguridad de la tenencia. Sin embargo, casi nada se sabe de estas políticas precisamente porque, al no concretarse los desalojos forzosos, los medios de comunicación y la comunidad internacional no les prestan atención y permanecen silenciados en la sombra.

(v) Reubicación y compensación

En los casos excepcionales en los que el desalojo es inevitable, es imprescindible contemplar caminos y medios que permitan enfrentar los costos sociales y económicos de la *reubicación* de las poblaciones afectadas. Una de las tantas dimensiones que debe considerarse es la de los procesos de construcción de

participación y consenso que conduzcan a una reubicación negociada que garantice la seguridad total de la tenencia de la tierra así como de una vivienda adecuada. Un segundo aspecto importante que debe explorarse en profundidad son los modos adecuados de compensación financiera para las familias que van a ser reubicadas, que cubra el valor de sus viviendas y de su vecindario que, en muchos casos, ellos mismos construyeron o que fueron mejorando poco a poco con el esfuerzo de toda la comunidad.

(vi) Contribución de la comunidad internacional

La identificación de las herramientas, los métodos y los mecanismos puestos en práctica por la mayoría de los actores involucrados en este tema y que están contribuyendo a la implementación del Art. 11 PIDESC y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en particular, el Objetivo nº 7, Meta 11), debería ser hecha de forma sistemática.

5.3. Plan mínimo de acción

El Grupo Asesor debería analizar y definir en un encuentro su Plan de Acción. El Plan Mínimo presentado aquí está basado en las demandas y necesidades actuales, en concordancia con los Términos de Referencia, los que deben ser revisados y actualizados. La clave y el objetivo central de este Plan de Acción consisten en apoyar a todos los actores, principalmente a los grupos y comunidades amenazadas, a las redes internacionales, a los gobiernos locales y nacionales, a las ONGs, a los foros nacionales y a los programas de investigación en curso. Las actividades previstas tratan en términos generales de las siguientes áreas: (a) misiones mediadoras y conciliadoras, (b) documentación, monitoreo y seguimiento; (c) diálogo, lobby y abogacía y (d) reportes a la Directora Ejecutiva y al Consejo de Gobierno de UN-Habitat.

(i) Misiones mediadoras

Se prevé un incremento de las misiones mediadoras de AGFE en ciudades y países donde se están implementando desalojos en larga escala o que se encuentran seriamente amenazados, a ser realizadas entre el mes de abril de 2007 y la cuarta sesión del Foro Urbano Mundial que tendrá lugar en 2008 en Nanjing, China (WUF IV). Estas misiones deberían incluir el monitoreo y seguimiento de los desalojos y podrían incluir una Evaluación de Impacto de los Desalojos. Estas misiones y sus logros dependerán en gran parte del apoyo que debe ser movilizado por todas las partes involucradas, incluido el UN-HABITAT.

(ii) Eventos de gran visibilidad en el Foro Urbano Mundial IV y Manual de principios.

Organización de un evento de gran visibilidad en el IV WUF (más allá del *Networking Event*), en el que se expongan las experiencias exitosas, las pautas para los gobiernos y otros actores involucrados y el aprendizaje resultante de las misiones del AGFE y de las actividades de seguimiento, centrándose en particular

en la seguridad de tenencia y en los planes para prevenir desalojos a más largo plazo. El aprendizaje de las misiones podría volcarse en un simple Manual de pautas de acción que sería presentado en el IV WUF.

(iii) Grupos de discusión

Discutir por la Internet los asuntos identificados previamente como "asuntos poco conocidos". Cada uno de los grupos de discusión podría ser conducido por los miembros de AGFE que estén interesados.

(iv) Fortalecimiento de AGFE

Para dar cumplimiento a su mandato y al plan de acción, deben seguirse los siguientes pasos institucionales: (a) crear una Secretaría permanente no muy numerosa, que disponga de fondos suficientes para apoyar el trabajo de AGFE; (b) actualizar/renovar la membresía de AGFE; (c) especificar las funciones de los miembros, en particular las del Coordinador; (d) revisar y actualizar el mandato del AGFE; (e) establecer mecanismos de comunicación funcional entre los miembros; y (f) construir y reforzar una red de apoyo capaz de intervenir, fuera de los límites de AGFE. En el futuro, esta red podría resultar en el tan necesitado *Sistema Global de Alertas Tempranas de Desalojos*.

6. Sugerencias a la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT que serán presentadas ante el Consejo de Administración para su debate.

Se sugiere que AGFE continúe con su trabajo y se consolide como grupo asesor de UN-HABITAT y como una genuina red de individuos e instituciones especializadas y comprometidas en el tema. El actual enfoque flexible de apoyo a los procesos locales que AGFE ha estado aplicando en un número limitado de casos es positivo y debe conservarse.

Se necesita imperiosamente que haya un fuerte pedido político de los gobiernos ante el Consejo de Gobierno, solicitando a UN-HABITAT que se ocupe del problema de los desalojos forzados o de aquellos resultando de la presión del mercado. Éste es un paso necesario para otorgar poder a AGFE a fin de que cumpla su mandato de un modo más efectivo. Mientras tanto, los Términos de Referencia existentes deben ser revisados y actualizados en consecuencia. Estos Términos, una vez revisados, deberían definir con precisión los mecanismos y procedimientos de las misiones mediadoras y conciliadoras, e incluir instrucciones para aquellos casos en los que AGFE no reciba una invitación del gobierno. Este requisito es necesario para responder positivamente a todas las demandas de las comunidades amenazadas o desalojadas y proporcionarles apoyo.

Se necesitan con urgencia recursos financieros que provengan de los Gobiernos o Fundaciones, canalizados a través de UN-HABITAT o instituciones ya comprometidas. El trabajo voluntario y la movilización de recursos locales no alcanzan para combatir el problema. Se necesitan recursos adicionales para que el

Grupo pueda cumplir su mandato. Estos recursos deberían ayudar en principio para poner en práctica del Plan Mínimo de Acción. En términos más generales, pueden ser de utilidad para: (a) facilitar la comunicación entre los miembros de AGFE, entre AGFE y UN-HABITAT y con las redes y actores involucrados en el tema, (b) crear una Secretaría permanente no muy numerosa, que facilite el trabajo de AGFE, (c) documentar los casos de desalojos forzados presentes y futuros, y procesar la información en un Manual, (d) investigar los asuntos pendientes, (e) elaborar módulos de capacitación, (e) intercambiar programas entre las comunidades y las ciudades, (f) designar misiones conciliadoras y mediadoras y (g) confeccionar publicaciones.

Conclusiones finales

Las personas y sus gobiernos pueden, bajo ciertas condiciones, prevenir de manera exitosa los desalojos y garantizar la seguridad de la tenencia. Cuando reciben el apoyo y los recursos adecuados, son capaces de enfrentar a las fuerzas de la globalización que son cada vez más poderosas y dominantes. Algunos de los casos encontrados ofrecen grandes esperanzas, por ejemplo, a las comunidades indígenas amenazadas por intereses petrolíferos en los países de la cuenca de Amazonas, a los pescadores de Sri Lanka amenazados por la ley de reconstrucción posterior al Tsunami, a los inquilinos del centro histórico de Beijing que son desplazados desde sus hogares en nombre de inversiones relacionadas con los Juegos Olímpicos, y a los cientos de miles de niños, mujeres y hombres de todo el mundo que viven bajo la constante amenaza del desalojo y no pueden vivir en paz y con dignidad.

LISTA DE MIEMBROS DE AGFE, DE LA SECRETARÍA Y DEL EQUIPO DE APOYO

(A PARTIR DE ABRIL 2007)

MIEMBROS DE AGFE*

1. **Arputham, Jockin**, Federación Nacional de los Habitantes de los Asentamientos, India: jockina@yahoo.co.in
2. **Binner, Hermes**, Ex-Intendente de Rosario, Argentina: hbinner@tower.com.ar
3. **Bolnick, Joel**, Diálogo de los Pueblos, Sudáfrica
4. **Boonyabancha, Somsook**, Instituto de Desarrollo de las Organizaciones Comunitarias, Tailandia:
5. **Cabannes, Yves**, Development Planning Unit University College London, y.cabannes@ucl.ac.uk (**Coordinador de AGFE**)
6. **Gaye, Malick**, ENDA Tiers Monde, Senegal:
7. **Guimarães, Pedro Wilson**, Consejal Federal del Estado de Goiás, Brasil: dep.pedrowilson@camara.gov.br
8. **Leckie, Scott**, Centro para el Derecho a la vivienda y contra los Desalojos:
9. **Lindgren, Inger (Ms.)**, Ministra de Gobierno Local y Desarrollo Regional, Noruega: inger.lindgren@krd.dep.no
10. **Mitsuhiko, Hosaka**, Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda, Japón: hosaka.m@k6.dion.ne.jp
11. **Osorio, Leticia**, Centro para el Derechos a la vivienda y contra los Desalojos, Programa para las Américas: leticia@cohre.org
12. **Ottolini, Cesare**, Alianza Internacional de los Habitantes:
13. **Pather, Coughlan**, Departamento de Vivienda eThekwini (Durban), Sudáfrica:
14. **Rodríguez, Guillermo**, Comisión Ejecutiva del Frente Continental de Organizaciones Comunitarias, América Latina:
15. **Sanchez, Luz Maria**, Comisión Huairou: marilush@terra.com.pe
16. **Satterthwaite, David**, Programa de Asentamientos Humanos, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Reino Unido:
17. **Teixeira, Paulo**, Diputado Federal, Brasil:
18. **Weru, Jane**, Fundación Pamoja, Kenia: landrite@pamojatrust.org

SECRETARÍA

Correo electrónico: AGFE@unhabitat.org

Lars Reutersward, Director de la División Global

Selman Erguden, Jefe de la Sección Viviendas

Rasmus Precht, OIC Sección Políticas de Vivienda/ Coordinador del Programa de Derecho a la Vivienda de la ONU

Agnes Kinyanjui, Asistente de Gestión de Programas

EQUIPO DE APOYO

Jean du Plessis y Deanna Fowler, Programa Global sobre Desalojos Forzados
COHRE: jean@cohre.org, deanna@cohre.org

** Todos los miembros, incluido el Coordinador, tienen un mandato de dos años. Cualquier miembro del Grupo Asesor puede ser nombrado para un período adicional, sujeto a la aprobación de la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT.*