

El derecho a la vivienda adecuada

Graciela Dede. Social Watch³⁷ / Instituto del Tercer Mundo, Uruguay

Poder contar con un lugar seguro para vivir es uno de los elementos fundamentales para la dignidad humana, para la salud física y mental y sobre todo para la calidad de vida que permita el desarrollo del individuo. Como tal, el derecho a la vivienda adecuada ha obtenido un reconocimiento muy amplio como un derecho humano fundamental y ha sido reconocido en una serie de instrumentos internacionales y declaraciones, instrumentos regionales y leyes nacionales.

Declaración de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH de la ONU.

Introducción

De acuerdo a las cifras recientemente publicadas por ONU-HABITAT,³⁸ 924 millones de personas en el mundo viven en asentamientos o tugurios. De esos 924 millones, más del 80% vive en el Sur y 31,6% en zonas urbanas.

Estas cifras reflejan la cruda realidad que enfrentan la mayoría de los grupos vulnerables y los pobres, quienes frecuentemente son los primeros en ver deteriorada su calidad de vida. Las estadísticas pueden resultar números fríos, pero si se las leen de manera desagregada, constatamos que entre 30 y 70 millones de niños en el mundo viven en la calle, sin refugio o contención de ningún tipo.

En lo que concierne a los habitantes que viven en tugurios o asentamientos precarios, esta cifra ha aumentado drásticamente en los últimos tiempos. En algunos casos, esto es el resultado de la tendencia a una creciente urbanización del territorio en torno a lo que los urbanistas han llamado los grandes atractores urbanos, en particular en África y el Sudeste Asiático.³⁹

La calidad de vida de los asentamientos empeora a diario con el aumento de población y por ende las condiciones de hacinamiento. La segregación urbana, la inseguridad y la violación de los derechos fundamentales son el factor común de la vida de estas comunidades, así como la falta de servicios médicos adecuados para la población (especialmente mujeres y niñas), la falta de saneamiento adecuado y de acceso a agua potable.

Usualmente ubicados en las periferias de las ciudades, y con importantes carencias de servicios de transporte, los habitantes de los asentamientos irregulares tienen grandes dificultades para acceder a los centros de las ciudades, donde se encuentran servicios (hospitales, centros educativos, etc.) y fuentes laborales. Lamentablemente, ésta constituye otra dimensión más de la pobreza y la violación a los derechos humanos fundamentales que los pobres viven cotidianamente.

Según cifras publicadas por Naciones Unidas, actualmente la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas. Sin embargo, la situación de los pobres de las ciudades es comparativamente privilegiada con respecto a los pobres que viven en áreas rurales en lo que respecta al abastecimiento de agua y al saneamiento y servicios.⁴⁰

Definiciones

Antes de continuar es preciso definir los diferentes alcances del significado del derecho a una vivienda adecuada y sus dimensiones.

A nivel internacional se ha definido el derecho a la vivienda como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.⁴¹

³⁷ Social Watch es una red internacional de organizaciones de ciudadanos que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas.

El secretariado internacional se encuentra en Montevideo, Uruguay y tiene su sede en el Instituto del Tercer Mundo (IteM). <http://www.socialwatch.org>

³⁸ ONU-HABITAT, *Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million slum dwellers*, Nairobi, Kenya, Mayo 2003.

³⁹ www.unhcr.ch/housing/

⁴⁰ Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, mensaje del Día Mundial del Hábitat, 6 de octubre de 2003

⁴¹ www.unhcr.ch/housing/

En 1991, el Comentario General N° 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales revisó los diferentes elementos constitutivos que debe reunir una vivienda adecuada:

- Seguridad de la tenencia
- Disponibilidad de servicios e infraestructura
- Posibilidad de manutención
- Habitabilidad
- Accesibilidad
- Ubicación
- Adecuación cultural

Años más tarde, en noviembre de 2002, un grupo de expertos en el tema de la vivienda se reunió en Nairobi para discutir sobre Indicadores Urbanos. En esta ocasión se definieron también cinco dimensiones⁴² que debían considerarse en el acceso a la vivienda adecuada:

- Acceso a agua potable
- Acceso a saneamiento
- Seguridad de la tenencia
- Durabilidad de la unidad habitacional
- Área suficiente para vivir

Teniendo en cuenta la complejidad e interrelación de todos estos elementos, se puede afirmar que el derecho a una vivienda adecuada se debe enfocar desde una perspectiva integral de DDHH, asegurando el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este enfoque debe incluir en el concepto de vivienda digna el componente del hábitat, el acceso a servicios de salud, el trabajo y la adecuación cultural de las soluciones habitacionales.

Instancias de discusión

El derecho a contar con una vivienda digna ha sido consagrado a través de distintos instrumentos legales de DDHH y acuerdos internacionales, y ha emergido como uno de los temas relevantes de la agenda internacional. Cabe destacar entre los instrumentos internacionales más ampliamente reconocidos, la mención del derecho a la vivienda adecuada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.1) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.1).

Por otro lado, en el ámbito de las Conferencias Internacionales, este tema tomó relevancia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HÁBITAT II) en 1996. La declaración final⁴³ promueve, entre otras cosas, la realización del derecho a la vivienda adecuada y compromete a los gobiernos a implementar políticas con este fin.

A nivel de la sociedad civil, la discusión sobre el derecho a la vivienda fue ganando terreno entre las organizaciones de DDHH durante la década de los 90. Se desarrollaron campañas específicas para concientizar a la comunidad internacional sobre la necesidad de una vivienda adecuada para el desarrollo de una vida digna. Desde esta perspectiva también promocionaron la importancia del derecho a la vivienda adecuada como uno de los pilares fundamentales para el goce del resto de los DDHH.

Desde entonces, el sistema de Naciones Unidas ha encomendado a ONU-HABITAT y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a trabajar en la elaboración de programas que asistan a los gobiernos en la implementación y cumplimiento de la realización plena y progresiva del derecho a la vivienda adecuada.

⁴² ONU-HABITAT, [http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/EGM final report 4 Dec 02.pdf](http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/EGM_final_report_4_Dec_02.pdf)

⁴³ Declaración de Estambul y la Agenda Hábitat, <http://www.unhabitat.org/unchs/english/hagenda/ist-dec.htm>

En 2000, la relevancia del tema y su importancia en la agenda internacional se puso de manifiesto una vez más cuando los gobiernos se comprometieron en la Declaración del Milenio a mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes del mundo que viven en tugurios.⁴⁴

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: las cumbres internacionales y los DESC

Los líderes políticos del mundo, reunidos en la Cumbre del Milenio (septiembre de 2000) se comprometieron mediante la Declaración del Milenio a alcanzar en el año 2015 avances cualitativos en la calidad de vida de hombres y mujeres. Se enfocaron en áreas tales como reducción de la pobreza, salud, educación, igualdad de género, etc. La declaración se estructura en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): que constan de 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores.

En grandes rasgos, la Declaración de la Cumbre del Milenio compila los temas de la agenda internacional vigente y se refleja en su contenido lo que ha venido sucediendo en los 10 últimos años al más alto nivel, cuando las Conferencias Internacionales llevadas a cabo por las Naciones Unidas⁴⁵ en sus Declaraciones o Programas de Acción han dado origen a un conjunto de principios, compromisos y valores internacionalmente asumidos.

Los orígenes del contenido de los ODM pueden encontrarse en dos vertientes. Por un lado, como ya se ha expuesto, en las distintas Declaraciones de las Conferencias Internacionales o Cumbres Mundiales de la última década. Por otro lado, también se puede encontrar una vertiente que retoma el contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado y ratificado hasta el día de hoy por la mayoría de los gobiernos del mundo.

De cierta manera, los ODM recopilan y sistematizan creencias globalmente aceptadas, que si se apoyan en instrumentos legalmente vinculantes y ejecutables, tanto a nivel internacional como en el plano nacional, podrían asegurar la capacidad suficiente para implementarlas.

Según el enfoque del Relator Especial de la ONU sobre la vivienda adecuada, el Sr. Miloon Kothari, dado que existen vinculaciones directas de los ODM con los DESC, estos últimos deberían constituir los principios y el marco conceptual para abordar los problemas centrales de los ODM (sobre pobreza, hambre, personas sin acceso a una vivienda adecuada y al agua, equidad de género, salud infantil y los grandes flagelos mundiales).

Asimismo, el Relator Especial planteó que los DESC deberían ser los criterios estratégicos a la hora de establecer las herramientas de monitoreo sobre el progreso en el cumplimiento de los ODM. La dimensión de progresividad de la realización de los derechos humanos citados en el Pacto Internacional de los DESC puede constituir una pauta importante para cualquier acción estratégica en el marco de los ODM.⁴⁶

Obstáculos para la realización del derecho a la vivienda adecuada

Tal parece que en oposición de estar avanzando hacia el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda adecuada para todos y de reducir la población que vive en tugurios y asentamientos, la población que nace, vive y muere en condiciones indignas de vivienda y hábitat aumenta minuto a minuto.

La globalización y el proceso de aumento de la integración económica, la liberalización del comercio, el proceso de reforma del sector público (en particular a través de la privatización) y otros factores, influyen en la disponibilidad de recursos para gastos sociales y por ende recursos en políticas dirigidas a los sectores más vulnerables.

En un artículo publicado por Social Watch, Miloon Kothari plantea que “mientras, a nivel internacional, continúa el debate acerca de los beneficios que la globalización puede traer a la población pobre del mundo, la cruda realidad es que las apremiantes desigualdades de ingreso y oportunidad entre y

44 Objetivo 7, Meta 11: “...Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios”... Nueva York. Septiembre 2000.

⁴⁵ II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

⁴⁶ Miloon Kothari, *A Joint Statement by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the UN Commission on Human Rights' Special Rapporteurs on Economic, Social and Cultural Rights. The Millennium Development Goals and Economic, Social and Cultural Rights*, Ginebra Suiza, Noviembre 2002

dentro de los países han conducido al incremento en la cantidad de personas sin vivienda adecuada y segura. Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera.”⁴⁷

En este sentido, la creación de grandes bloques económicos y los tratados de comercio internacional, como los tratados de la Organización Mundial de Comercio, promueven la violación a nivel nacional de los tratados internacionalmente firmados por los gobiernos. En ciertos casos, la puesta en marcha de los lineamientos dictados por estos tratados internacionales constituye una violación de los derechos amparados en las Constituciones Nacionales de los países implementadores.

A su vez, la privatización contribuye a que se produzcan regresiones respecto de un derecho ya adquirido y reconocido internacionalmente. Asimismo estos procesos afectan al cumplimiento de los DDHH y directamente al derecho de contar con una vivienda adecuada. La violación del derecho al agua potable, componente de una vivienda digna, es uno de los casos más relevantes dado lo usual de esta situación en países del Tercer Mundo.

Es conocido que dentro de la agenda global de privatización de los servicios básicos, la privatización del suministro de agua potable es una pieza clave de este *pool* de concesiones. El impacto social de estas privatizaciones ha sido denunciado ampliamente por la sociedad civil y forma parte de las campañas que muchas organizaciones están realizando.

En 2003, Social Watch publicó un completo panorama del impacto de la privatización de los servicios públicos a lo largo de 52 países. Todos estos casos presentan un denominador común: los grupos más afectados son siempre los grupos más vulnerables de la sociedad, constituidos por minorías étnicas, refugiados, mujeres, niños y adultos mayores.

Entre ellos se encuentra el caso de Palestina. Como ejemplo se puede citar a la ciudad de Jenín, donde el consumo por persona en abril de 2002 se limitó a 20 litros de agua por mes (una cantidad 80% inferior al mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud), producto de la privatización del suministro de agua en manos de un monopolio privado israelí.⁴⁸

Actualmente, el suministro de agua depende de Mekorot, una compañía privada israelí que abastece a los asentamientos israelíes de Cisjordania y Gaza. Mekorot controla más de 90% de todos los recursos hídricos en los territorios palestinos. Pozos de agua (excavados o receptores de lluvias) privados palestinos abastecen el 10% restante.

Los israelíes utilizan 85-90% de los recursos de agua de Cisjordania, ya sea en el territorio israelí a través de pozos perforados lateralmente, o en los asentamientos judíos de Cisjordania y la Franja de Gaza. La perforación de pozos palestinos sin el permiso de las autoridades militares israelíes está prohibida, incluso en las zonas gobernadas por los palestinos, ya que el problema del agua integra las negociaciones definitivas sobre el estatuto palestino a celebrarse en el futuro. El uso agrícola del agua por parte de los palestinos se mantiene en los niveles de 1967, y el uso doméstico sólo aumentó 20% desde 1967, a pesar de un aumento de población del 300%.

Políticas nacionales con recetas globales. Resultados: segregación de la ciudad y territorialización de la pobreza

Actualmente se puede concluir que existe una territorialización de la pobreza y de los grupos vulnerables de la sociedad. Los cinturones de las ciudades y metrópolis del mundo se encuentran superpoblados de individuos pobres y segregados que, tal como en la Antigua Grecia, no acceden a los derechos que debería otorgarles el hecho de ser ciudadanos, detentando un “status inferior de derechos”.

Organismos multilaterales como el Banco Mundial han mostrado voluntad de colaborar con la realización del derecho a la vivienda adecuada a través de su programa “Alianza de las ciudades” (lanzada conjuntamente con ONU-HABITAT) que se enmarca en los programas para alcanzar la meta 11, objetivo 7 de los ODM. De acuerdo a sus promotores, el programa fue creado para “fomentar nuevas herramientas, enfoques prácticos e intercambio de ideas para promover el desarrollo económico global y atacar los problemas de pobreza urbana. Sus actividades refuerzan la implementación de la Agenda Hábitat.”

⁴⁷ Miloon Kothari. “La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento”. *Informe anual Social Watch 2003*. <http://www.socialwatch.org/>

⁴⁸ Palestina: “Dependiendo de los demás: provisión de agua y atención médica” *Informe anual Social Watch 2003*. <http://www.socialwatch.org/>

Con respecto a los programas con financiamiento de organismos multilaterales, podemos citar dos casos del panorama latinoamericano. Pongamos como ejemplo los casos de dos países: Perú y Uruguay.⁴⁹

Uruguay y Perú son países distintos en su estructura geográfica y demográfica y en el tejido social. En la búsqueda de soluciones a los graves problemas de vivienda de sus ciudadanos, los distintos gobiernos en conjunto con organismos internacionales, llevan a cabo programas con el objetivo de mejorar la situación de la vivienda de los ciudadanos más vulnerables. Sin embargo, los programas implementados por los gobiernos nacionales para regularizar la situación de la vivienda tienen en común la falta de una perspectiva de derechos humanos en el abordaje y el caso omiso a los componentes relacionados a la vivienda adecuada que ya se han descrito.

En el caso peruano se otorgan títulos de propiedad a viviendas de asentamientos irregulares en condiciones de riesgo, precariedad y falta total de acceso a servicios básicos que se localizan, generalmente, en zonas distantes del centro de la ciudad. Por otro lado en Uruguay, los programas de regularización de asentamientos regularizan áreas en difíciles condiciones de habitabilidad encareciendo tremendamente las soluciones finales.

Estos programas se realizan básicamente en las grandes ciudades de estos países que, como tantas otras ciudades del mundo, viven desde hace unas décadas procesos urbanos regidos por lógicas de mercado que han llevado al vaciamiento de las zonas centrales que ya cuentan con todos los servicios públicos. Ignoran el costo integral que significa en la economía nacional extender las redes de servicios e infraestructuras, cuando existen áreas centrales de la ciudad ya provistas de servicios que podrían albergar a estos habitantes.

Sin embargo, la realidad es clara: estos programas tienen como objetivo final “hacer entrar al mercado del micro crédito” a grupos que no tienen garantías para el mismo, utilizando políticas de corte social para reactivar el mercado inmobiliario. Se incentiva a los ciudadanos a poner como garantía el título de su casa con el alto riesgo de perderla ya que en la mayoría de los casos nunca reciben una mínima capacitación especial para este u otro fin.

Es necesario señalar entonces la contradicción existente entre la posibilidad de gozar de un derecho proclamado y el establecimiento de la vivienda en la lógica del mercado como una mercancía más, con el debilitamiento del cumplimiento del derecho a la vivienda que esto implica.

El peso de la deuda

El endeudamiento y los servicios de la deuda constituyen otro gran obstáculo para el goce del derecho a la vivienda, dado que todos los países en desarrollo tienen grandes deudas con organismos internacionales de crédito.

En este sentido, es necesario realizar un monitoreo de las condiciones y obligaciones establecidas por los organismos financiadores internacionales y las presiones que éstos ejercen sobre los gobiernos para la aplicación de medidas determinadas a la hora de otorgar los créditos. En repetidas ocasiones se puede constatar que estas condicionantes resultan en graves violaciones a los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

En lo que concierne a la asignación de recursos para políticas de construcción de viviendas en los presupuestos nacionales, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo han reducido las cifras asignadas a tal fin, puesto que tienen siempre “obligaciones” prioritarias con los organismos de crédito internacionales y deben pagar los intereses de las deudas contraídas con los mismos. Así las obligaciones para con los sectores más necesitados una vez más se dejan de lado.

Conclusiones

Si bien últimamente se ha notado un interés por parte de los organismos de las Naciones Unidas (ONU-HABITAT; UNICEF, UNIFEM, ACNUR, etc.) para tratar el tema de la vivienda en el mundo, aún es necesario fortalecer la voluntad política de los gobiernos para implementar políticas tendientes a alcanzar los pactos y declaraciones que han firmado.

⁴⁹ Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) cofinanciado por el Banco Mundial, Perú, <http://www.cofopri.gob.pe>. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) cofinanciado por PNUD. Uruguay, <http://www.piai.gub.uy>

Lejos de estar aumentando los recursos nacionales e internacionales que se destinan a la realización de los derechos humanos fundamentales, los gobiernos destinan gran parte de sus magros presupuestos para gastos militares. Bajo el lema de la seguridad y el combate al terrorismo, los grupos más vulnerables han visto afectados sus derechos y son objeto de discriminación oficialmente reconocida.

Otros obstáculos reales para el pleno goce del derecho a la vivienda y el acceso a agua potable y saneamiento son los tratados de comercio internacional, la globalización y la privatización de los servicios públicos, puesto que las grandes empresas corporativas que tienen las concesiones analizan sus servicios basados en la relación costo-beneficio y nunca desde un enfoque basado en los derechos.

Es por eso que resulta necesario utilizar todas las instancias legales y acuerdos de voluntad política que existen en el terreno de los derechos humanos para exigir a los gobiernos que destinen los recursos necesarios para el cumplimiento del derecho a la vivienda y derechos conexos.

La coyuntura internacional muestra que los ODM pueden ser un espacio donde utilizar sinérgicamente la voluntad política de los gobiernos y promover el diálogo con la sociedad civil. Si bien dentro de los ODM los enunciados sobre agua potable, saneamiento y vivienda adecuada podrían ser más exigentes, se debe promover la adopción de los contenidos planteados a nivel nacional, resignificándolos y traduciéndolos en metas locales. Por otro lado, es un buen momento para promover la realización del derecho a la vivienda en conjunto con los objetivos de erradicación de la pobreza, salud universal y educación para todas y todos.

Alternativamente a las políticas que llevan a cabo los gobiernos, existen grupos de la sociedad civil que desde hace tiempo se encuentran trabajando sobre el derecho a la vivienda en las comunidades y con los grupos de base. Estos grupos, que han generado soluciones tan creativas como innovadoras en materia de vivienda, han sido permanentemente dejados de lado a la hora de consultar a la población acerca de sus necesidades y requerimientos.

Es fundamental identificar y promover el trabajo de estos grupos a nivel local y regional para compartir soluciones participativas y alternativas donde los habitantes se involucren activamente en el diseño de las políticas a implementarse. Incluso difundir situaciones de buenas prácticas, casos positivos de autogestión de las comunidades en temas de servicios básicos, autogestión del agua, autoconstrucción de viviendas y cooperativismo, para que empiecen a tener efectos sinérgicos y ser imitados por grupos que estén en busca de soluciones.