

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente



Metas 7.A y 7.B: Desarrollo sostenible

7.A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

7.B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida

La degradación sostenida de los recursos naturales tiene consecuencias inmensas, no sólo para la protección del medio ambiente sino para la propia vida humana. Las personas que viven en condiciones de pobreza son las que en mayor medida soportan la carga del daño ambiental, sea la contaminación del agua y el aire, la destrucción de bosques y pesquerías, o los efectos perjudiciales del cambio climático. Las primeras *víctimas del cambio climático* en ser notificadas han sido los pastores nómadas del interior de Kenya, cuyas tierras y rebaños se han visto diezmos por la *sequía* persistente debida al cambio de las pautas meteorológicas. La quinta parte de la carga de morbilidad en los países en desarrollo puede vincularse a factores de riesgo ambientales.

El Proyecto del Milenio ha definido la sostenibilidad ambiental como la tarea de atender las actuales necesidades humanas sin poner en peligro la capacidad del medio ambiente para subvenir a esas necesidades a largo plazo¹²⁹. La meta 7.A pretende que se aplique este principio en el nivel nacional y lograr la inversión de las pérdidas ambientales. Para hacer que esta meta bastante general sea más concreta, se elaboraron indicadores que fueron considerablemente enmendados en 2007:

- Tasa de deforestación;
- Emisiones de dióxido de carbono;
- Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono;
- Proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros;
- Proporción de recursos totales de agua utilizados.

Además se añadió una nueva meta, la meta 7.B: antes de 2010, conseguir una reducción importante de la tasa de pérdida de diversidad biológica. Los indicadores son los siguientes:

- Proporción de zonas terrestres y marinas protegidas;
- Proporción de especies amenazadas de extinción.

En 2006, las Naciones Unidas informaron sobre varios de estos indicadores. Mientras que la reducción del agotamiento de la capa de ozono se entendía como un caso de éxito mundial, se habían hecho escasos progresos en los otros indicadores; la deforestación proseguía a un ritmo alarmante¹³⁰.

Los derechos humanos, particularmente el derecho a la salud ambiental, son pertinentes para muchos de estos indicadores. El derecho a la salud consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluye la obligación de los Estados de garantizar la *higiene del medio*, que más adelante se articuló como un derecho claro. El principio 1 de la Declaración de Estocolmo de 1972 afirma rotundamente lo siguiente: «El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio...». En 1990, la Asamblea General reafirmó el derecho a la salud ambiental¹³¹.

Estas cumbres de alto nivel pusieron los cimientos para una considerable actividad jurídica internacional, aunque pocos tratados se referían específicamente al agua o adoptaban un enfoque de derechos humanos. Particularmente pertinentes son los convenios sobre humedales, cambio climático, sequía y diversidad biológica¹³². La Convención sobre los Derechos del Niño se refiere específicamente a la necesidad de proteger a los niños de la contaminación ambiental. El derecho a la salud ambiental se ha incluido en numerosas constituciones y leyes nacionales, y se han creado instituciones para garantizar una mejor protección del ambiente. Muchos tribunales de todo el mundo han reconocido este derecho¹³³.

Recuadro 31. Ejemplos del reconocimiento del derecho a la salud ambiental

En el Pakistán, las ONG y diversos movimientos activistas han denunciado con éxito ante el Tribunal Supremo a una central eléctrica, el vertido de residuos nucleares y una planta de tratamiento de desechos en mal funcionamiento basándose en el derecho a la salud ambiental.

La Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos determinó que Nigeria había violado los derechos humanos a los alimentos y a la salud ambiental al no impedir que una empresa petrolera contaminase los recursos hídricos¹³⁴.

El alcance de estas metas e indicadores es muy amplio y el Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre desarrollo sostenible y medio ambiente ha formulado amplias recomendaciones acerca de sistemas de producción agrícola, bosques, recursos y ecosistemas de agua dulce, pesquerías y ecosistemas marinos, contaminación del agua y el aire, y cambio climático mundial¹³⁵.

El enfoque de derechos humanos ofrece varios elementos para la lucha en pro del desarrollo sostenible. El primero es que los derechos humanos pueden ofrecer una sólida forma de rendición de cuentas en un contexto de amplio reconocimiento jurídico del derecho a la salud ambiental. La degradación del agua y el aire ha sido objeto de litigios generalizados e incluso algunas cuestiones como el cambio climático han sido recién

temente objeto de demandas legales. Puede prestarse más apoyo a los defensores oficiales del medio ambiente, las instituciones judiciales y cuasijudiciales y las organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, el derecho a la información y la participación son decisivos en las cuestiones ambientales. Cuando el público y los responsables de adoptar las decisiones son conscientes de los daños en el medio ambiente, resulta más fácil movilizar actuaciones. La Convención de Aarhus, de ámbito regional y ratificada por numerosos Estados europeos y de Asia central, refleja los preceptos básicos de un enfoque basado en los derechos humanos. Este tratado dispone un derecho general de acceso a la información sobre una amplia gama de cuestiones ambientales, de participación en los procedimientos de adopción de decisiones y de acceso a la justicia. Se ha creado un mecanismo internacional de denuncia para supervisar el tratado. Sin embargo, la participación y la información deben ser algo más que meras consultas. Dar a los pobres los medios para que gestionen, controlen y ordenen de manera sostenible los recursos naturales puede tanto proteger el medio ambiente como reducir la pobreza extrema.

Recuadro 32. Ordenación de los recursos naturales y participación local¹³⁶

Antes del período comunista, todas las aldeas de Albania tenían sus propios bosques y pastos, parte de los cuales era propiedad de las familias y el resto de la aldea entera. Durante los 50 años de comunismo, todos los bosques y pastos pasaron a manos del Estado, que los ordenaba y explotaba.

En Lozhan, los bosques propiedad del Estado fueron transferidos a los campesinos con medidas de protección de sus derechos de usuarios. Este proceso de transferencia hizo participar activamente a la comunidad en 16 aldeas, y fue el primero en el país en llevar a efecto la transferencia de tierras hasta los procesos de registro y certificación. Se centró en el logro de un nuevo sistema de tenencia de tierras y de adquisición de tierras: unas 4.347,5 hectáreas de bosques públicos fueron transferidos a la población local, con lo que se dio a más de 200 familias acceso legal a tierras en el bosque durante 10 años, renovables por 10 años más.

Ese resultado se consiguió gracias a una campaña de divulgación sobre la tenencia de tierras y un proceso de aumento de la capacidad de la comunidad realizada por la ONG Transborder Wildlife Association. Además, durante el establecimiento del bosque comunal, como resultado de su utilización de las tierras de bosque, los campesinos cobraron conciencia de la importancia que reviste el mantenimiento de los bosques.

En tercer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño dejan claro que los países desarrollados tienen la obligación especial de ayudar a los países en desarrollo a invertir las pérdidas ambientales y hacer frente a los riesgos ambientales. El Pacto pide a los países que adopten medidas para realizar el derecho a la salud mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente de tipo económico y técnico, hasta el máximo de sus recursos disponibles. En efecto, el Consejo de Europa ha

reconocido la contribución de los Estados europeos al cambio climático, por ejemplo, y ha pedido un marco sobre el cambio climático para después de 2012 basado en las responsabilidades y capacidades comunes pero diferenciadas de los países¹³⁷.

Un marco de derechos humanos es también crucial para resolver algunos de los conflictos que pueden surgir entre la protección ambiental y los derechos humanos en la práctica. A menudo, son los más pobres y más marginados los grupos a los que se pide que se sacrifiquen por el medio ambiente; deben hacerse esfuerzos para garantizar que la carga sea compartida por igual y los derechos humanos no se violen durante el proceso. Por ejemplo, si es necesario trasladar a los colonos desde un bosque para proteger las captaciones de agua y detener la deforestación, debe ofrecérseles un reasentamiento adecuado a fin de respetar el derecho a la vivienda y a los alimentos. En un caso, la falta de reasentamiento acabó por derivar en el regreso de los desalojados al bosque¹³⁸.

Mensajes clave

- Garantizar que las instituciones tengan capacidad para hacer cumplir el derecho a la salud ambiental y las leyes y los derechos conexos.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia de la protección del medio ambiente.
- Consagrar los derechos a la participación y la información sobre cuestiones ambientales.
- Los países desarrollados deben respetar, proteger y cumplir el derecho a la salud ambiental, inclusive adoptando medidas apropiadas para prevenir el cambio climático y su impacto en los países más pobres.
- Resolver los conflictos entre el desarrollo y el medio ambiente mediante un marco de derechos humanos.

Ejemplos de otros indicadores

- Calendario de cobertura de la política nacional sobre sostenibilidad ambiental.
- Proporción de la población o de los hogares que viven en condiciones peligrosas o cerca de lugares peligrosos.
- Número o proporción de casos notificados de deterioro de las fuentes de agua que se llevan ante la justicia.
- Incidencia de muertes, lesiones y enfermedades provocadas por un entorno natural no seguro.

Meta 7.C: Agua y saneamiento

Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable

Al principio del siglo XXI, se estima que 1.100 millones de personas carecen de acceso a un suministro básico de agua y que 2.400 millones de personas carecen de saneamiento básico¹³⁹. Cada año al menos 1,6 millones de niños menores de cinco años mueren a causa de la mala calidad del agua, acompañada de la falta de saneamiento. La meta del ODM pretende reducir a la mitad este problema. La OMS y el UNICEF estiman que los progresos respecto de esta meta van por buen camino

a escala mundial, pero no a escala regional. Es posible que las actuales inversiones en el sector también sean insuficientes para seguir el ritmo del aumento de población.

La meta del ODM tiene cierta resonancia con los derechos humanos¹⁴⁰. El acceso al agua y el saneamiento son elementos de los derechos a la vivienda y la salud, por ejemplo¹⁴¹. Los deberes de proporcionar agua y saneamiento están contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14). El agua y, en cierta medida, el saneamiento también han sido reconocidos como derechos humanos independientes.

Recuadro 33. El derecho al agua y al saneamiento

El derecho al agua fue declarado derecho humano por primera vez por los Estados en la Declaración de Mar del Plata de 1977, que estipula que todos los pueblos tienen derecho de acceso a agua potable en cantidad y de calidad suficientes para atender sus necesidades básicas. Más recientemente, en 2001, los Estados miembros del Consejo de Europa, en su Carta Europea sobre los Recursos Hídricos, declararon que el agua era un derecho humano, mientras que los países en desarrollo apoyaron el derecho al agua en la antigua Comisión de Derechos Humanos. Algunos países han incluido el derecho en su legislación y su constitución.

En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación general n.º 15 sobre el derecho al agua¹⁴². Esta observación ha recibido el apoyo de numerosos Estados, organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Afirma que el derecho al agua da derecho a todos a agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para usos personales y domésticos. El PNUD ha afirmado que estos *cinco atributos constituyen las bases para la seguridad del agua*¹⁴³. La norma establece obligaciones para los Estados, como el deber de garantizar la no discriminación, prestar particular atención a los derechos de las mujeres y los grupos desfavorecidos, adoptar medidas para realizar el derecho y adoptar medidas de aplicación y rendición de cuentas.

En cuanto al saneamiento, la Observación general reconoce el deber de proporcionarlo para garantizar una calidad del agua adecuada. Otros consideran el saneamiento como un derecho independiente e incipiente¹⁴⁴. El ACNUDH instó recientemente a los Estados a considerarlo un derecho humano¹⁴⁵.

Sin embargo, el enfoque de derechos humanos pone en tela de juicio algunas de las hipótesis de la meta del ODM. Sigue siendo preocupante que los Estados puedan evitar ayudar a los grupos más marginados debido al carácter proporcional de la meta. Los indicadores también pueden reflejar insuficientemente el problema. En algunos estudios piloto, el ONU-Hábitat encontró que si se incluyen otros dos elementos del derecho al agua, la asequibilidad y la regularidad, la accesibilidad al agua disminuye espectacularmente¹⁴⁶. Otra preocupación es el desglose. Las zonas urbanas parecen estar en buena situación, sometidas a la creciente modernización, pero el ONU-Hábitat observó que en las encuestas muchos barrios míseros son tratados como zonas rurales¹⁴⁷.

Así pues, deben utilizarse nuevos indicadores en la medida de lo posible.

En cuanto a las políticas y la asignación de recursos, el Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre recursos hídricos y saneamiento recomendó que la comunidad internacional estudiase formas de utilizar la Observación general n.º 15 sobre el derecho al agua para influir en la política nacional¹⁴⁸. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* del PNUD fue más enfático, afirmando que todos los gobiernos deben ir más allá de vagos principios constitucionales para consagrar el derecho humano al agua en una legislación propicia y que deben establecerse claros valores de referencia para avanzar hacia la meta, y hacer rendir cuentas de los progresos realizados a los gobiernos nacionales y locales y a los proveedores de agua. Sudáfrica, por ejemplo, ha aprobado leyes de ese tipo.

Recuadro 34. La legislación como cimiento de la acción: Sudáfrica

La Ley de Abastecimiento de Agua de 1997 previó el derecho de acceso a abastecimiento de agua básico y el derecho al saneamiento básico necesario para garantizar un agua suficiente. La Ley exige que todas las instituciones relacionadas con el agua adopten medidas razonables para realizar progresivamente los derechos, se abstengan de realizar desconexiones injustas, den prioridad a garantizar el acceso básico para todos, tengan en cuenta el derecho al agua en el establecimiento de tarifas y se sometan a un sistema de vigilancia. Sudáfrica ha aumentado significativamente la cobertura, con aproximadamente 10 millones de nuevas conexiones entre 1994 y 2004, y los funcionarios reconocen que la legislación basada en derechos ha sido una de las claves para ese éxito. Existe una polémica importante, no obstante, respecto del número de desconexiones realizadas durante este período.

Aquí se examinan cuatro aspectos particularmente pertinentes del derecho al agua. El *deber de respetar* significa que los gobiernos no deben interferir injustamente con los medios de acceso de una persona al agua y el saneamiento. Esto tiene particulares ramificaciones para los ODM; centrarse en ampliar el acceso puede poner en peligro los resultados a más largo plazo si no hay protección contra la desconexión de servicios y la contaminación. La Observación general sobre el derecho al agua implica que la desconexión sólo debe realizarse si hay justificación suficiente, debidas garantías procesales y una fuente de agua alternativa adecuada y apropiada. En el caso *Residentes de Bon Vista Mansions c. Consejo Metropolitano Local Meridional*, un alto tribunal sudafricano encontró que la desconexión violaba el derecho al agua y ordenó que se procediera de nuevo a la conexión y se celebrasen negociaciones¹⁴⁹.

El *deber de proteger* significa que debe impedirse que los particulares o las entidades privadas infrinjan los derechos de otros, por ejemplo contaminando los recursos hídricos o cobrando precios inasequibles. Cuando el sector privado participa en el abastecimiento de agua, la Observación general dispone que el Estado debe garantizar que esos agentes respeten el derecho a la participación, estén insuficientemente regulados y no

pongan en peligro el derecho al agua. En el Ecuador, la Constitución consagra no sólo el derecho al agua, sino también la reglamentación de los servicios públicos y privados. La reglamentación también debe abarcar a los proveedores informales, de los cuales a menudo dependen los pobres para el abastecimiento de agua y el saneamiento.

El *deber de atender* exige a los gobiernos que utilicen todos los recursos disponibles para aplicar progresivamente el derecho al agua. Esto incluye elaborar un plan y una estrategia sobre la ampliación del acceso en condiciones asequibles así como proteger la calidad del suministro de agua; buscar activamente los recursos disponibles, en el plano nacional y local; aplicar el plan y seguir su ejecución a lo largo del tiempo, y establecer sistemas de rendición de cuentas. Esto también exige que los Estados garanticen que todas las personas tengan acceso a la cantidad mínima de agua inmediatamente a menos que puedan demostrar que no disponen de recursos suficientes, lo que puede requerir la adaptación de la meta 7.C de los ODM.

Las autoridades regionales y locales también deben tener suficientes recursos para atender sus responsabilidades en materia de agua y saneamiento, y debe prohibírseles violar el derecho. Los gobiernos también tienen responsabilidades internacionales en virtud del artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: han de adoptar medidas por conducto de la cooperación internacional y la asistencia técnica para ayudar a otros Estados a realizar el derecho al agua (véase además el objetivo 8).

El *deber de no discriminar y de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres* exige que los Estados presten suficiente atención a los grupos más desfavorecidos en la búsqueda del objetivo. Puede ser tentador centrarse en los grupos ligeramente más prósperos, que resultan más fáciles de conectar a la red. En el diseño y la ejecución de sistemas y programas relacionados con el agua y el saneamiento, es decisivo hacer participar a las mujeres y a las niñas en todas las etapas, pues son ellas las que a menudo soportan la carga de llevar el agua y sus prioridades en el uso del agua suelen ser diferentes de las de los varones. Del mismo modo, hay que tener presentes a las minorías, que a menudo quedan excluidas del suministro de agua y del uso de los recursos hídricos, un problema persistente en casi todos los países occidentales. Los residentes de asentamientos precarios a menudo ven denegado su acceso a los sistemas de agua y saneamiento (véase la meta siguiente); la Observación general afirma específicamente que el acceso al agua no debe venir determinado por la situación en relación con la tenencia.

Recuadro 35. Aplicación de la Observación general en la Argentina¹⁵⁰

Las fuentes de agua comunales de los barrios pobres de Córdoba estaban siendo contaminadas por una planta de tratamiento de residuos que no funcionaba correctamente. Una ONG local, el Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente, emprendió medidas legales y un tribunal, después de derivar el derecho al agua del derecho constitucional a la salud y citando la Observación general n.º 15, ordenó al gobierno municipal que adoptarse las medidas necesarias para reducir al mínimo el impacto ambiental y a las autoridades provinciales que asegurasen que los solicitantes recibían 200 litros de agua potable y segura al día hasta que fueran conectados a la red general. Esto llevó al municipio a elaborar un plan presupuestado en 7.750.000 dólares para la rehabilitación y la expansión de la capacidad de la planta; en 2004 comenzaron las obras de dotación de acometidas de agua en todo el vecindario. La junta municipal declaró que todos los impuestos relacionados con el alcantarillado, por valor de 10 millones de dólares al año, se invertirían exclusivamente en el sistema de alcantarillado.

Mensajes clave

- Consagrar el derecho al agua y al saneamiento en legislación propia y establecer niveles de referencia nacionales y locales claros para garantizar que el agua y el saneamiento se extiendan a las zonas más pobres y marginadas.
- Medir la asequibilidad y la regularidad del abastecimiento de agua para tener un mejor panorama del acceso efectivo al agua.
- Respetar y proteger el derecho al agua y el saneamiento estableciendo mecanismos institucionales y de otro tipo que sean eficaces para proteger contra las desconexiones y asignaciones injustas y contra la contaminación del agua.
- Garantizar que los asentamientos precarios y los trabajadores agrícolas y los residentes tengan derechos de acceso al agua y al saneamiento, y que se protejan los derechos de las poblaciones indígenas al agua.

Ejemplos de otros indicadores

- El derecho al agua y al saneamiento expresamente contenidos en la legislación como derecho exigible en justicia.
- Política nacional con un calendario de ampliación del acceso al agua y el saneamiento.
- Porcentaje de gasto en agua potable y saneamiento en los hogares que viven por debajo de la línea de pobreza.
- Número medio de días de interrupción del suministro al año.
- Normas nacionales sobre calidad del agua potable y uso de las directrices de la OMS.
- Programa nacional de concienciación sobre higiene.

Meta 7.D: Mejora de barrios míseros y derecho a la vivienda

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

Hoy en día hay al menos 900 millones de habitantes de tugurios y, según las previsiones, hacia 2030 la cifra alcanzará los 2.000 millones, a menos que se adopten medidas firmes y concretas¹⁵¹. Los habitantes de barrios míseros en las zonas urbanas viven en lugares ambientalmente peligrosos con escasa seguridad de tenencia, frecuentes amenazas de desalojo forzoso y un deficiente acceso a los servicios básicos. La meta 7.D de los ODM pretende mejorar las vidas de 100 millones de habitantes de esos lugares. El indicador revisado de la meta es la proporción de la población urbana que vive en tugurios (el indicador original era la proporción de hogares con acceso a una tenencia segura). El Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de tugurios ha propuesto que se añada otra meta: la oferta de alternativas adecuadas a la formación de nuevos barrios de tugurios¹⁵².

Sin embargo, esta meta de los ODM no está de acuerdo ni siquiera remotamente con el derecho humano con el que guarda más relación, el derecho a la vivienda (véase el recuadro 36). Una meta que deja de lado a casi el 90% de los habitantes de tugurios y pretende abordar de manera seria las necesidades de vivienda de un grupo pequeño parece contraria a la obligación de los Estados de proporcionar un nivel mínimo de seguridad de tenencia y alojamiento para todos.

Además, trasladar el foco de atención a cuestiones distintas de la seguridad de tenencia resulta problemático. La seguridad de tenencia es el primer elemento del derecho a la vivienda; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le ha dedicado toda una Observación general, en la que se establece la obligación de los Estados de proporcionar protección frente al desalojo forzoso. La seguridad de tenencia es también la demanda mínima de la mayoría de los habitantes de tugurios. Les proporciona la confianza necesaria para iniciar sus propios procesos de mejora sin temor a ser desalojados, y a menudo permite el acceso a servicios básicos que de otro modo sólo se prestarían con arreglo a una tenencia formal. La inseguridad de la tenencia también inhibe la realización de muchos ODM pues impide el desarrollo de los medios de subsistencia y hace que las escuelas y los dispensarios de salud no oficiales estén expuestos a una demolición forzosa.

Para alinear la meta de los ODM con el derecho a la vivienda, sería preciso integrar de forma seria la seguridad de tenencia en la meta y los indicadores. Por ejemplo, podría añadirse una meta sobre tenencia segura básica para todos. También podrían adoptarse indicadores sobre la existencia de legislación que impida los desalojos forzosos y sobre la garantía de la igualdad de derechos de herencia. Otro indicador posible sería el número de desalojos al año (véanse los indicadores adicionales enumerados al final de la presente sección). Esto no quiere decir que la seguridad de tenencia sea el único problema de los habitantes de tugu-

rios. Pero el abastecimiento de agua y saneamiento, la demanda más común, ya está cubierto en la meta 7.C.

Recuadro 36. El derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Su artículo 25 1) afirma que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. El derecho ha sido después reconocido en muchos tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité de Derechos Humanos, la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han condenado los desalojos forzosos aduciendo que violan diversos derechos civiles.

En su Observación general n.º 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales esbozó el contenido del derecho a la vivienda. Definida como el lugar donde vivir en paz, seguridad y dignidad, la vivienda debe reunir criterios específicos:

- a) Seguridad de tenencia legal;
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura;
- c) Asequibilidad;
- d) Habitabilidad;
- e) Accesibilidad;
- f) Situación adecuada; y
- g) Adecuación cultural.

También se espera de los gobiernos que garanticen la no discriminación y la igualdad de derechos de hombres y mujeres en relación con la vivienda.

El Comité se ha centrado particularmente en la seguridad de tenencia, afirmando que adopta diversas formas, incluida la vivienda de alquiler (público y privado), las viviendas en régimen de cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

El enfoque de derechos humanos en la meta que pretende mejorar la existencia de los habitantes de tugurios es imprescindible. Un país llegó a informar que la limpieza de tugurios era su estrategia para alcanzar la meta 7.D.

El primer paso para lograr la seguridad de tenencia es prohibir e impedir los desahucios forzosos. El Equipo de Tareas lo ha recomendado como máxima prioridad: promulgar legislación contra los desalojos forzosos y proporcionar seguridad de tenencia. El recuadro 37 muestra cómo en Sudáfrica esto ya se ha hecho. Pero la legislación no lo es todo y también deben adoptarse medios complementarios para proporcionar protección frente a los desahucios, como moratorias en los desalojos en masa, me-

formas de las formas de tenencia, revisión del proceso de planificación para incluir a los habitantes de tugurios, educación y sensibilización sobre los derechos en materia de vivienda, y asistencia jurídica.

Recuadro 37. Sudáfrica: el primer paso hacia la seguridad de la tenencia

La Constitución de Sudáfrica de 1996 no sólo reconoce el derecho a la vivienda sino que prohíbe los desalojos sin orden judicial. La Ley de Prevención de los Desahucios Ilegales, promulgada más adelante para aplicar esos derechos constitucionales, exige que un tribunal tenga en cuenta todos los factores pertinentes antes de ordenar un desahucio. Esto incluye las circunstancias y la duración de la ocupación, y si los ocupantes tienen acceso a otro alojamiento. Mientras que a menudo se aduce el interés público para justificar los desalojos, la ley dispone que debe incluir el interés de la salud y la seguridad de los que ocupan la tierra. La existencia de esos derechos ha ayudado a prevenir desalojos forzosos y los tribunales han intervenido para exigir alojamientos alternativos. Sin embargo, en las zonas urbanas, los colonos informales, los inquilinos y los dueños de viviendas están siendo desalojados a la fuerza por distintas razones, por ejemplo en proyectos de regeneración de barrios urbanos degradados, o argumentando presuntas actividades delictivas o condiciones de salud y seguridad en los edificios¹⁵³.

Las medidas proactivas para mejorar la seguridad de tenencia son fundamentales. No obstante, debe procurarse que el modelo escogido para mejorar esa seguridad no empeore la situación de los pobres. Por ejemplo, la concesión de títulos de tierra e individuales en algunos proyectos



de mejora de tugurios ha tenido consecuencias negativas para los pobres. En el proceso se ha dejado de lado a los residentes, incluso cuando llevan ocupando la tierra durante mucho tiempo y pueden quedar en situación de personas sin hogar. La concesión de títulos de propiedad también puede provocar el relevo por clases más acomodadas, haciendo que las viviendas sean vendidas de inmediato a la clase media y se cree un nuevo barrio mísero en otro lugar. La corrupción puede llevar a que grupos más acomodados y mejor relacionados se hagan con estas tierras y viviendas más seguras. Como afirmaba la víctima de un proyecto de mejoras, «incluso tengo recibos del proyecto Highrise, pero los ricos llegaron y se quedaron con las casas»¹⁵⁴.

En el proyecto de Santo André en el Brasil puede observarse un enfoque diferente; la comunidad participó intensamente en el diseño del proyecto y se evitaron los desalojos (véase recuadro 38); también en Voi, en Kenya, se adoptó un título de propiedad comunitaria sobre la tierra con el fin de evitar las presiones para que se vendieran los terrenos. La participación puede mejorarse mediante procesos de planificación innovadores. En el Brasil, una ley municipal crea la posibilidad de declarar *zonas especiales de interés social* en las que quedan suspendidas las normas ordinarias para que pueda avanzar la mejora de tugurios¹⁵⁵. La creación de esas zonas permite a los residentes adoptar un papel de liderazgo en la mejora con menos presión de terceros, además de evitar los problemas causados por normas de planificación inapropiadas.

Del mismo modo, en los proyectos de mejoramiento y de regularización de tugurios deben tenerse en cuenta los derechos de las mujeres. Si sólo se autoriza que una persona firme las licencias o los títulos de propiedad, la posibilidad de ocupación o propiedad conjunta y el derecho de las mujeres a utilizar u ocupar la tierra pueden verse perjudicados en la práctica.

Recuadro 38. Participación y traslado sin tropiezos en Santo André¹⁵⁶

El Programa Integrado de Inclusión Social en Santo André se basa en los principios de integración en la ciudad de las comunidades marginadas de asentamientos precarios, la participación de los residentes y la coordinación en los sectores social, económico y de infraestructuras. Uno de sus proyectos es el mejoramiento de Sacadura Cabral, un asentamiento informal de 32 años de antigüedad en el que 780 hogares ocupaban 4,2 hectáreas de tierras expuestas a las inundaciones. Fue preciso elevar el nivel del terreno en 2,5 m y trasladar temporalmente a los residentes; se hizo una nueva planificación, en numerosos talleres comunitarios, a base de parcelas de 42 a 45 m². Sin embargo, en el nuevo plan, 200 familias quedaron sin alojar, por lo que se urbanizó un terreno colindante y se construyeron nuevas viviendas. En estrecha colaboración con la comunidad, todo el proyecto avanzó por fases, en cada una de las cuales se trasladó a una pequeña parte del asentamiento; algunas familias se mudaron permanentemente al nuevo bloque (libre elección) y otras lo hicieron de manera temporal, mientras la zona que tenían asignada se estaba mejorando. Gracias al crédito y al apoyo técnico del municipio, comenzaron a convertir sus alojamientos precarios en viviendas convencionales de varias plantas.

El informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio de 2006 reconoce que no se ha avanzado mucho en relación con la meta 7.D, a pesar de sus modestas pretensiones¹⁵⁷. Un enfoque de derechos humanos que se proponga abordar las necesidades críticas de un grupo más amplio seguramente sirva para impulsar un avance mayor.

Mensajes clave

- Convertir el logro de la seguridad de tenencia básica para todos en una meta y un indicador nacional/local.
- Velar por que las leyes y otras estrategias protejan contra los desalojos forzosos.
- Mejorar la seguridad de tenencia adoptando estrategias favorables a los pobres que sean sensibles a los derechos de los grupos más marginados, como los inquilinos.
- Garantizar la igualdad de género en todos los mecanismos de tenencia.
- Garantizar una participación de base amplia en la planificación de toda la ciudad y en los planes y proyectos de mejora de barrios de tugurios.

Ejemplos de otros indicadores

- Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación sobre seguridad de la tenencia, igualdad en la herencia y protección frente al desahucio.
- Casos notificados de desalojo forzoso por 100.000 habitantes.
- Proporción de hogares que gozan de seguridad de tenencia u otra forma de protección de ésta que sea exigible en justicia, contractual, reglamentaria o de otro tipo.
- Proporción de hogares que gastan más de cierto porcentaje de sus ingresos/gasto mensual en vivienda o alquiler medio de los tres deciles de ingresos inferiores expresado como proporción de los tres superiores.

