

Hacia el derecho a un lugar seguro

por Scott Leckie

Scott Leckie

La comunidad de apoyo a las **Personas Desplazadas Internamente (PDI)** ha tenido un éxito considerable incrementando el perfil de las PDI y un avance en la atención institucional hacia desplazamiento interno. El enfoque, sin embargo, ha sido casi en su totalidad al desplazamiento relacionado por conflicto. Todos los reportes de país del Representante Especial de la Secretaría General en Desplazamiento Interno y de La Red Principal de Inter-Agencia en Desplazamiento Interno mantienen a los Estados preocupados por el involucramiento en los actuales o recientes conflictos armados. ¿Qué pasa con los millones de personas desplazadas cada año fuera de sus hogares debido a los actuales o recientes conflictos armados, particularmente aquellos obligados al desalojo forzado o al desplazamiento basado en el desarrollo?

Este artículo argumenta que ellos también deben ser considerados como PDI. La Guía de Principios en el Desplazamiento Interno claramente provee suficiente base para actuar en nombre de las víctimas de desplazamiento basado en el desarrollo. El Principio 6 (2c) afirma en específico: que la prohibición del desplazamiento arbitrario incluye el desplazamiento “en casos de proyectos para el desarrollo a gran escala que no sean justificados por la demanda y petición de los intereses públicos”.

Extendiendo la definición de una PDI, puede parecer académico y prematuro, cuando consideramos la asistencia tan limitada que actualmente puede ser proporcionada a las PDI del mundo, tema que no concierne al presente artículo. Identificando cuales grupos de víctimas de violaciones a los derechos humanos serán consideradas como PDI, se puede tener una orientación tanto en el grado de atracción de intereses internacionales como en que sus derechos no sean respetados, cumplidos o sometidos a

soluciones efectivas.

Si, por ejemplo, una mujer desplazada es identificada como una PDI, ella tendrá mejor oportunidad de recibir asistencia humanitaria y legal, y posiblemente beneficiarse de los derechos de la recuperación de su propiedad cuando su desplazamiento finalice. Sin embargo, si es considerada fuera del perfil de PDI ella puede encontrarse así misma -como sucede frecuentemente- desprotegida, abandonada por la comunidad internacional, tratada como desafortunada pero prescindible en la expansión del precio del ‘desarrollo’ siendo abandonada para defenderse por sí misma. Si sus experiencias son esencialmente las mismas, y las violaciones sufridas a sus derechos son similares a los reconocidos como PDI, ¿realmente debe importar si la causa de su desplazamiento y de su actual miseria fueron debido al conflicto armado o a los proyectos de desarrollo?

Desplazamiento inducido por el no-conflicto: una categoría olvidada

¿Es debido al énfasis sobre los desplazamientos inducidos por el conflicto en la última década, que da como resultado indirecto el desplazamiento de un gran número de personas que son excluidas de los esfuerzos por proteger y verificar sus derechos como personas desplazadas internamente? Muchos de aquellos forzados a evacuar permanentemente sus hogares como resultado de proyectos de desarrollo, de operaciones para despejar los barrios bajos, por renovaciones urbanas y medidas de desarrollo, programas de “embellecimiento” a la ciudad, órdenes de confiscación, adquisiciones arbitrarias de tierra, medidas de expropiación (‘requisa’) o disputas sobre tierra; han escapado a la atención del movimiento de PDI.

Las personas desalojadas debido a las presiones del “desarrollo” sufren

de la misma manera que las personas tradicionalmente clasificadas como PDI. Balakrishnan Rajagopal ha creado recientemente el término “saneamiento del desarrollo”¹ para describir el proceso que involucra directamente o indirectamente la violencia, la pérdida de hogares, tierras y propiedades por circunstancias fuera del control del propietario, la severa disminución en los estándares de vida, y las terribles condiciones de vivienda durante su desplazamiento. En algunas áreas los desalojados sufren peor suerte que las PDI relacionadas con conflicto. Aquellos desalojados en nombre del desarrollo son usualmente prevenidos de organizarse en resistencia, y son específicamente fijados como objetivo por aquellos que desean tomar sus hogares y tierras y, lo más importante de todo, casi nunca pueden reclamar, ni ejercer sus derechos de restitución de hogar o tierra de los cuales fueron desalojados.

Desde el punto de vista de violaciones a los derechos humanos, particularmente las violaciones de derechos de vivienda, parecería difícil justificar, por motivos legales o humanitarios, la continua exclusión de cualquier PDI inducida por el desarrollo. Si bien existen obstáculos en la práctica para considerar sistemáticamente los derechos de **todas** las personas arbitrariamente desplazadas, ¿acaso no tenemos la obligación legal y moral de hacerlo?

Las implicaciones de ampliar la atención a los desalojados

¿Cuáles serían las consecuencias y retos de expandir los trabajos del movimiento PDI para incluir a las víctimas de desalojo debido al desplazamiento inducido por el desarrollo?

Claro está que el reconocimiento mundial de la población PDI irá creciendo. No debemos ser intimidados por este reto sino aprovechar la oportunidad de proveer evidencia gráfica del hecho de que la severidad

y la escala del desplazamiento global dinámico son mucho mayores de lo que se asume comúnmente. Al expandir la población en cuestión podremos avanzar más hacia el aseguramiento de que **todas** las personas desplazadas reciban la atención y asistencia internacional que merecen.

Las oportunidades de prevenir desplazamientos podrían incrementarse. La mayoría de casos de desplazamientos inducidos por el desarrollo y de desalojos forzados son planificados o anticipados en leyes o políticas. Éstas son generalmente anunciadas públicamente antes de ser llevadas a cabo. Es necesario que los decretos ejecutivos o ministeriales, decisiones judiciales u órdenes militares sean emitidos antes de un desalojo o que los desalojos planificados se anuncien y sean incluidos dentro de los programas gubernamentales de desarrollo. Estas medidas incrementarán substancialmente las posibilidades de prevenir desplazamientos antes que se lleven a cabo.

Tratar a los desalojados inducidos por el no-conflicto como PDI permitiría a la ONU desempeñar un papel más pro-activo en la prevención de desalojos antes que estos se realicen. Si la Organización OCHA o el Representante Especial son involucrados en casos de desalojo forzado planificado, su capacidad de posición preventiva seguramente se acentuaría.

Nuevo énfasis en derechos de vivienda

Mientras todas las clases de desplazamientos finalmente conlleven la pérdida –continua o temporal– del derecho a residir dentro de un hogar particular o en un lugar en particular, los desalojos forzados están destinados a ser permanentes. Tanto los desalojos forzados como los desplazamientos inducidos por el desarrollo están diseñados específicamente para finalizar con una residencia permanente en un lugar particular. Es por esta razón que las declaraciones de la ONU con respecto del desalojo forzado han sido mencionadas dentro del contexto de violaciones al derecho a una vivienda adecuada².

La utilización de los principios de derechos humanos en la estructuración de normativas internacionales para dirigir estos tipos de desalojo y desplazamiento inducido por el desarrollo, es claramente la adecuada. En la década pasada se desarrollaron avances sig-

nificativos en lo concerniente a leyes de derechos de vivienda y derechos humanos, específicamente en procesos de desalojo forzado³. Además, de un extenso número de criterios conocidos –incluyendo la Guía de Principios– un conjunto de menor reconocimiento, pero con mayor detalle son los Guiamientos Comprensibles de Derechos Humanos con Respecto al Desplazamiento Basado en el Desarrollo. Éste fue aprobado por un grupo de expertos de la ONU en 1997 y provee una amplia cobertura en cómo los desalojos deben ser tratados cuando coinciden con proyectos de desarrollo⁴.

Estos guiamientos legales son tan obligatorios como la Guía de Principios (aunque ninguno ha sido formalmente aprobado por los Estados, siendo ambos un reflejo de leyes internacionales existentes) y fácilmente podrían ser incorporados en el trabajo del movimiento de PDI como medio de aplicación a normas más estrictas de derechos humanos en el caso de desplazamientos inducidos por el no-conflicto.

El movimiento de apoyo a las PDI reconoce cada vez más que la vivienda es una importante necesidad de asistencia para las personas desplazadas internamente. Tomando los **derechos** de vivienda en forma seria, se podrá conformar un elemento que se centre en la necesidad de regular la movilización de los programas de alivio hacia los de desarrollo. Una reunión inicial en búsqueda de enlaces entre los derechos de vivienda y las PDI fue sostenida en julio del 2001, encontrando una valiosa oportunidad para enfatizar las dimensiones del problema de vivienda de los desplazados⁵.

Dándole aplicación al derecho a un lugar seguro

Si el movimiento para PDI tomara el camino indicado anteriormente, sería beneficioso reflexionar sobre una idea más, la que podría nombrarse **derecho a un lugar seguro**. En lugar de definir el concepto negativo “derecho a no ser desplazado”, el concepto positivo: “derecho a un lugar seguro” sería una amalgama en la cual converjan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales directamente relacionados con la prevención y solución al desplazamiento. Este concepto reconoce que todos en todas partes tienen que aplicar y defender el derecho a la seguridad física y los derechos a vivienda, propiedad y tierra, incluyendo derechos de seguridad de permanencia. La seguri-

dad de permanencia es un término relativamente nuevo en la comunidad de derechos humanos y para el movimiento de PDI uno con tremendo potencial en las áreas de prevención de desplazamiento arbitrario y desalojo. El derecho a un lugar seguro sería tan relevante en época de paz como en épocas de conflicto armado y desastres humanitarios. Tal derecho no hace presunciones que una forma de permanencia sea necesariamente preferida a otra. En otras palabras, propietarios, arrendatarios, ocupantes tradicionales, ocupantes ilegales y todos los otros tipos de grupos de tenencia, podrían ser protegidos. El derecho a un lugar seguro iría más allá de la seguridad de permanencia. La estabilidad del hogar formaría el punto inicial de donde los derechos suplementarios surgirían.

Semejante derecho podría fortalecer los derechos de **todas** las PDI al proveer diversos conceptos que cubran los espacios entre el interés y la protección institucional que se otorga a aquellos que han sido obligados a salir de sus hogares por desalojos forzados y desplazamientos inducidos por el desarrollo.

Balakrishnan Rajgopal “The Violence of Development”, *Washington Post* (8 agosto del 2001)

Scott Leckie es el Director Ejecutivo del Centro de Derechos de Vivienda y Desalojo (COHRE: www.cohre.org) Correo electrónico: sleckie@att-global.net.

¹ Balakrishnan Rajgopal ‘The Violence of Development’ *Washington Post* (8 de agosto del 2001)

² Scott Leckie ‘New United Nations Regulations on Forced Evictions: General Comment No. 7 Strengthens Right Not to be Evicted’ en *Third World Planning Review*, vol 21, no 1, febrero 1999, pag 41-61.

³ Para una compilación comprensiva de los estándares internacionales sobre desalojo adoptados en la última década, ver COHRE *Sources No. 3 Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action*, 1999, Ginebra.

⁴ En junio de 1997, la UNOHCHR adoptó un documento extenso en su seminario convenido titulado Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-Based Displacement. Los guiamientos se encuentran contenidos en el documento de la ONU: E/CN.4/Sub.2/1997/7. Algunos de los conceptos más innovadores incluidos en estos guiamientos: la obligación de protección efectiva máxima para prevenir poblaciones sin hogar, la obligación de expropiar únicamente como última alternativa, el derecho de integridad de hogar, y garantías legales a seguridad de permanencia.

⁵ Housing and Property Rights for IDPs: Where to go from here?, 3 de julio del 2001, patrocinado por COHRE y Proyecto Global IDP.