

Javier de Lucas

La batalla por una vivienda digna: modelo de la estrategia de lucha por los derechos

Lucas Rojas. Infolibre, 28 de noviembre de 2018.

Una necesidad básica que sigue sin ser tomada en serio

Como ha sido recordado con frecuencia –entre nosotros, por ejemplo, lo ha hecho la profesora González Ordovás– el derecho a la vivienda digna es **un caso paradigmático del déficit** de una concepción *ortodoxamente liberal* de los derechos: un evidente derecho fundamental, que responde a una necesidad básica indiscutible y que, sin embargo, tal y como sucede con otros derechos económicos, sociales y culturales, no es *tomado en serio* suficientemente en los programas de derechos humanos de los Estados. Es lo que sucede en la Constitución española de 1978, que lo recoge sólo en su artículo 47, dentro del capítulo 3º del título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, capítulo que tiene el expresivo enunciado *De los principios rectores de la política social y económica*. Se trata, insisto en recordarlo, de un **déficit común** a los derechos sociales, que conviene recordar en este 40 aniversario del texto constitucional y que, a mi juicio, está en **el núcleo de las propuestas** más interesantes de su reforma que postulan la inclusión expresa de los derechos sociales como derechos dotados de la protección fuerte, los de la sección 1 del capítulo 2, del título 1.

También se ha repetido que la estrategia de lucha por la efectiva garantía de los derechos y, en particular, de esos derechos sociales, económicos y culturales, debería saber dar un paso más y no sólo en el orden estatal, sino también a escala internacional. Se trataría de promover una noción de ciudadanía activa que integre democracia, derechos y desarrollo sostenible, en el marco de la que podríamos llamar *concepción holista*, por integral y por global, *de los derechos*. Esa es, creo, una dimensión **quizá no suficientemente subrayada** de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD) que constituyen la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas en la cumbre de desarrollo sostenible, en septiembre de 2015.

Pues bien, a mi juicio podemos encontrar **un ejemplo particularmente interesante** de esta manera de entender el derecho a la vivienda y en cierta medida, como digo, los derechos sociales, en el reciente informe, presentado por Leilani Fahra, la relatora especial de la ONU sobre el **derecho a la vivienda digna**, hace apenas un mes, el pasado 19 de octubre 2018, en Nueva York, en el marco del **Tercer Comité de la sesión LXXIII de la AG ONU**

<<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23841&LangID=E>> dedicado sobre todo a la cuestión de los asentamientos informales y que desarrolla el que ofreció el 15 de enero de 2018 ante el **Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas**

<<http://unhousingrapp.org/user/pages/04.resources/Thematic-Report-1-Human-Rights-Based-National-Housing-Strategies.pdf>> . En el informe se llega a algunas conclusiones simples pero urgentes: las condiciones de vida en los asentamientos informales, dados sus alcance y gravedad, constituyen una de las violaciones más generalizadas de los derechos humanos en todo el mundo. La sociedad mundial ha llegado a **aceptar lo inaceptable**. Es un imperativo de derechos humanos mejorar los asentamientos informales de modo que se ajusten a las normas básicas de la dignidad humana. Pero se subraya también que el reconocimiento de esta realidad y la movilización de todos los

agentes en el marco de **un paradigma compartido** de derechos humanos puede hacer posible el programa de mejora para 2030.

La estrategia de garantía del derecho a la vivienda como símbolo de una visión holista, que integra ciudadanía, derechos y desarrollo sostenible

Me interesa traer ahora ante **la luz esos informes**, ante todo porque abordan una nueva estrategia a propósito de cómo hacer efectivo el derecho a la vivienda. Es cierto que el objetivo prioritario es la reflexión sobre esas “prácticas habitacionales” en las que se ven inmersos los 850 millones de personas (más de la quinta parte de la población mundial) que viven en lo que la Relatora llama “asentamientos informales”. Se trata de esos “barrios marginales” o concentraciones urbanas periféricas, *slums*, en las que destaca la presencia de colectivos especialmente vulnerables, como los pueblos indígenas, los refugiados e inmigrantes. Junto a ellos, buena parte de los protagonistas del fenómeno generalizado del éxodo rural hacia las ciudades, convertidas progresivamente en metrópolis en las que ese tipo de barrios periféricos, asentamientos, etc., encarna gráficamente la desigualdad y la exclusión. Sus modalidades abarcan una gama amplísima: “Desde los campamentos de personas sin hogar desplazadas constantemente en los países más ricos, hasta las comunidades masivas en el Sur Global, como Orangi Town, en Karachi (Pakistán), con **una población total estimada de 2,4 millones** de habitantes. Las distintas modalidades incluyen precaristas en edificios abandonados, viviendas improvisadas en contenedores, tiendas de campaña o embarcaciones, o chabolas construidas con distintos materiales de desecho. En otros lugares, las comunidades informales establecidas desde hace mucho tiempo pueden vivir en viviendas duraderas de ladrillos y mortero”.

Y la Relatora añade un fenómeno **cada vez más preocupante**, que deriva de los mercados informales de alquileres no regulados, que con frecuencia practican la explotación, y que, recuerda, “constituyen un componente cada vez más importante de las viviendas informales”. Esta se relaciona con las crecientes dificultades de acceso a vivienda de alquiler (y no ya de propiedad) para los jóvenes o los de permanencia de ancianos en viviendas de alquiler, ante los cambios que plantean agresivas estrategias de mercado, la irrupción de fondos buitres en el sector inmobiliario, o los fenómenos de gentrificación, por no hablar del impacto de agentes que se comportan como depredadores en el sector turístico, no sólo por cómo alterna los precios de mercado sino la convivencia en viviendas y barrio. Recientemente, el Defensor del Pueblo de España presentó en un encuentro en la UIMP un informe sobre el particular que **me parece extraordinariamente útil**, por el análisis de esa realidad y por las recomendaciones que contiene, dirigidas a la Administración.

Pero , lo que más me interesa destacar en primer lugar es cómo conecta la Relatora esas deficiencias en el derecho a la vivienda con un sistema de exclusión, institucionalizado por los agentes del mercado. Es decir, me interesa el informe de la Relatora porque se aproxima a **la crítica situación del derecho a la vivienda** desde esa concepción integral y global a la que me refería más arriba. En efecto, para L. Fahra, el derecho a la vivienda, a un hogar, es un derecho primordial porque no es sólo que tenga como objeto una necesidad básica, sino porque sin él nos vemos privados de seguridad, libertad, igualdad (*being without home is being without security, equality, freedom*). Por eso, advierte de que **no puede rebajarse a la categoría** de preferencia secundaria, o de mera expectativa o deseo, sino que significa la condición misma de estabilidad, seguridad,

dignidad. El hogar es, en cierto modo, diría yo, el *ancla de los derechos*, o, como ella sostiene, “el lugar donde cada uno de nosotros, como persona, desarrolla y llega a ser capaz de ejercer y reclamar todos nuestros derechos”. A mi juicio, ese cambio de perspectiva debería ser integrado como elemento clave de lo que establece el Objetivo 11.1 de los OSD: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Y ¿en que consistiría esa nueva estrategia? La Relatora recuerda, insisto, que esos han sido analizados habitualmente como un estigma, como un ejemplo negativo: “Las condiciones de vida son alarmantes e intolerables. Los residentes suelen carecer de agua y saneamiento, y viven con el temor constante del desalojo”. Pero subraya que pueden ser tomados en cuenta como una oportunidad de avanzar estrategias sinérgicas entre esas tres claves propias de los OSD (democracia, derechos, desarrollo sostenible), si entendemos **otra dimensión de este fenómeno**, esta vez positiva. Comprenderlos como *estrategia adaptativa o incluso como respuesta a los sistemas formales de exclusión, impuestos por la lógica del mercado respecto a un bien que debería ser considerado como derecho fundamental, el acceso garantizado a la vivienda digna*. Coherentemente con ello, hasta ahora la respuesta ha consistido en gran medida en el *desalojo* de esos barrios y la reubicación de sus residentes en lugares igualmente periféricos.

Y es que, antes de estigmatizar, hay que entender las causas.

A mi juicio, esta es la clave. L Fakra subraya que *la informalidad es resultado de la exclusión sistémica*. Y, por tanto, la estrategia debe basarse en erigir una barrera activa frente al paradigma dominante, basado en el predominio de elementos depredadores de un mercado de vivienda que se configura como pieza esencial de ese sistema de exclusión. Para la relatora, **“la informalidad es creada y agravada por la imposición de un sistema determinado de leyes, mercados privados, planificación y asignación de recursos que no respeta y viola los derechos fundamentales de quienes no tienen más remedio que recurrir a los asentamientos informales**. Se han impuesto sistemas de colonización de tierras y bienes en las relaciones de los pueblos indígenas con la tierra y la vivienda. En los países en desarrollo, grandes sectores de la población son considerados ilegales cuando se alojan como pueden y viven bajo la amenaza constante de ser expulsados de sus hogares por la fuerza.

En los países ricos, la ley no solo impide la construcción de albergues rudimentarios por las personas sin hogar, sino que a veces penaliza incluso los actos de comer y dormir... Las personas que migran a las ciudades en busca de trabajo o que son desplazadas de otros barrios deben crear, mediante **los asentamientos informales**, un sistema de vivienda subsidiario para satisfacer necesidades apremiantes que quedan sin atender en el sistema formal de vivienda. Los terrenos en la periferia de las ciudades suelen ser los primeros en ser ocupados y a esos ocupantes siguen empresarios informales que atienden las necesidades de agua, saneamiento, electricidad, transporte, alimentos, ropa y otras necesidades básicas”.

La Relatora recuerda que estos asentamientos proporcionan un remedio a la necesidad habitacional de trabajadores y proveedores de servicios de quienes dependen las ciudades. De donde la gravedad de la paradoja de que se vean penalizados, se les nieguen servicios, sufran discriminación generalizada y sean obligados a pagar precios

exorbitantes por las necesidades básicas o a privarse de satisfacerlas. Pero destaca también que es erróneo ignorar que con frecuencia los asentamientos informales representan **un logro increíble**, una profunda expresión de individuos, familias y comunidades que reclaman su lugar y su derecho a la vivienda. Son “hábitats construidos por gente”, que crea hogares, cultura y vida comunitaria en las circunstancias más adversas.

El acto de reivindicar su lugar en las ciudades y construir viviendas desafía la exclusión espacial, la apropiación de tierras y bienes por los ricos sin más fin que la especulación, la colonización de territorios indígenas y las tentativas de las autoridades de **volver invisibles a comunidades enteras**, negándose a reconocerlas. En su respuesta, los asentamientos informales proclaman: “Aquí estamos” y “no vamos a desaparecer”. Son una forma de ejercicio de los derechos humanos de base comunitaria encabezada por personas sin vivienda, mujeres, víctimas de la desigualdad económica, personas con discapacidad, migrantes y víctimas de la discriminación racial y étnica. El enfoque basado en los derechos debe descansar en el reconocimiento de la dualidad de los asentamientos informales que son, a la vez, **violación y reivindicación de derechos**.

El nuevo enfoque basado en los derechos humanos para la mejora de los asentamientos informales, se basa en un derecho que reafirma Fahra: el derecho de los residentes a permanecer *in situ* si es posible, y a ser alojados adecuadamente lo más cerca posible también, cuando la reubicación **sea necesaria o preferible**. Y ahí es donde el nuevo enfoque entronca con el objetivo 11.1 de los ODS: un enfoque integrado de los derechos humanos centrado en la obtención de vivienda adecuada, en todas sus dimensiones, y en el protagonismo de las comunidades para definir concretamente en qué consiste para ellas la vivienda digna.

Por eso, las recomendaciones de Fahra, sus diez claves, insisten en una recuperación de la clave democrática a escala municipal que, en lugar de la fácil respuesta de castigo, obstrucción y penalización, potencie las sinergias entre las administraciones de las ciudades y las comunidades en cuestión, escuche y de protagonismo a esas comunidades y potencie “nuevos enfoques de la propiedad, la tenencia, la planificación inclusiva e iniciativas legislativas y programáticas innovadoras, y mediante la participación y **la rendición de cuentas basadas en los derechos**”. Eso exige integrar el derecho a la participación, el acceso a la justicia, la cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo, los problemas ambientales, y la relación entre empresas y los derechos humanos.

Javier de Lucas

Setenta años de esperanza

El País, 11 de diciembre de 2018.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) cumple setenta años. La pregunta es si hay motivo suficiente para celebrarla, cuando somos conscientes de que las violaciones de derechos en ella proclamados han sido cotidianas y masivas desde el mismo día de su aprobación y, sobre todo, cuando sabemos que, para muchos miles de millones de seres humanos, ese documento es poco más que retórica ajena a su vida real.

A mi juicio, sucede con esto lo que con otras conmemoraciones de hitos en la historia de ese instrumento civilizatorio que puede ser el Derecho, pero que es percibido más bien como herramienta de dominación y discriminación para una amplia mayoría de la población que se ve ajena a sus supuestos beneficios. Es decir, debemos evitar generalizaciones también en este caso indebidas. Y, sobre todo, creo que debiéramos evitar dos posiciones extremas, que hemos visto también con ocasión del 40 aniversario de la Constitución española de 1978.

De un lado, los exegetas que nos proponen una ceremonia cuasi religiosa, en torno a un dogma (la universalidad de los derechos humanos) recogido en un catecismo (Declaración universal), que tiene su iglesia (la ONU), sus sacerdotes (los bien remunerados funcionarios de la ONU y sus agencias) y también sacrificados misioneros (las ONGs). Como tal iglesia, dan por definitivo lo proclamado en la DUDH y, sin negar el contraste brutal de esos principios y objetivos con los hechos, destacan sólo los indiscutibles logros mientras se muestran incapaces de afrontar las imprescindibles medidas en torno a los grandes riesgos comunes, buena parte de ellos inéditos o incluso impensables en 1948: el desafío ecológico, el energético, el que supone el evidente incremento de los desplazamientos forzosos de poblaciones, etc.

De otro, la legión no ya de críticos, sino de los descreídos, adornados con el ropaje científico del *realismo*. Son quienes esgrimen la tópica distinción entre la perspectiva normativa (estigmatizada por idealista, ingenua, si no pura y simplemente, opio para los pobres excluidos, los humillados y ofendidos de turno) y la dura lección de la *realpolitik*, de unas relaciones internacionales en las que lo único que importa es la correlación de fuerzas en el tablero geoestratégico mundial, y no la defensa de estos o aquellos ideales. Además de ese tan manido como irreal abismo entre el punto de vista normativo y el “científico”, estos elegantes pesimistas -ser optimista no es *cool*- suelen adornarse con la versión más tópica y superficial de la distinción weberiana entre la responsabilidad como ética política adecuada, y la ética de la convicción, reducida a una sonrojante versión fundamentalista, como si mantener principios fuera sinónimo del pensamiento único o de la incapacidad para el diálogo y la crítica. Paradójicamente, este tipo de *élite insatisfecha*, con su tan brillante como estéril pesimismo del mantra “no hay nada que hacer”, “falta voluntad política”, “no se dan las condiciones”. constituye el mejor baluarte para el inmovilismo reaccionario, o incluso para el dictum lampedusiano. Se diría que para ellos no existiría el progreso moral, sino sólo un incremento de la comodidad o bienestar que goza una parte reducida de la humanidad. “Es el mercado, amigos, no los derechos”, podemos escuchar en alguna grosera versión del dictamen de Adam Ferguson en su *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil* (1767) en el que apuntó la línea de colisión entre la lógica del mercado y la lógica de lo público, la que estaría guiada por la democracia, por los derechos.

Frente a unos y otros, creo que conserva su pertinencia la sabiduría del *motto* del gran jurista alemán del XIX, Rudolf Ihering, “todo derecho en el mundo tuvo que ser adquirido mediante la lucha”. El Derecho en su mejor acepción, es lucha por los derechos. Sólo así puede dejar de ser un instrumento de explotación, de discriminación, de dominación ilegítima, para convertirse en una herramienta digna, que ayude a la emancipación de todas las mujeres y los hombres, a la igual libertad de todos los seres humanos, que ese es, en definitiva, el sentido de la tesis de la universalidad de los derechos. Eso exige garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, comenzando por la defensa de la vida, de lo que nos da vida, que es el primer imperativo: nuestro planeta. Y afrontar el reto de la inclusión de la pluralidad, que ya no puede anclarse sobre el mito del ascensor social y palanca de integración que sería el trabajo, núcleo del vínculo social, en un mundo en el que la noción de trabajo estable, la misma categoría de *jornada de trabajo* y de trabajador, deja de tener sentido ante la transformación tecnológica.

Ni autocomplacencia, ni ocasión para la frustración o el cinismo, sino para la esperanza. Es el momento de reconocer la capacidad de quienes trabajaron para hacer posible la Declaración, como Eleanore Roosevelt, John P. Humphrey o René Cassin, y mujeres como la india Hansa Mehta, la pakistaní Begum Shaista Ikramullah o la dominicana Minerva Bernardino, a quienes ha querido rendir homenaje el Secretario General ONU (<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-12-06/un-secretary-generals-remarks-opening-exhibit-70th-anniversary>). Todos ellos eran perfectamente conscientes de que la mayoría de esos derechos que querían proclamar, para la gran mayoría de los seres humanos, eran poco más que utopía en ese momento, en la mitad de un siglo XX que apenas salía de lo que quizá haya sido la página más sombría de la historia de la Humanidad. Entre las cenizas de la guerra y en un mundo enfrentado en dos bloques, podrían haber dicho que *no se daban las condiciones*, Pero todos ellos tenían la convicción y la decidida voluntad política de proclamar como imprescindibles esos principios, esa encarnación histórica del ideal de justicia que son los derechos humanos, y dejar así claro que ningún régimen político, ningún orden jurídico podría aspirar a presentarse como legítimo sin reconocerlos, primero, y sin tratar de garantizarlos a continuación. Y tenían el compromiso, la voluntad, de trabajar por lo que siempre será una tarea inacabada. Porque nunca podremos declararnos satisfechos con el estado de los derechos, aunque eso no nos impida reconocer los progresos conseguidos en estos 70 años.

La Declaración es el umbral mínimo de esperanza. Se ha convertido en menos de un siglo en el rasero indispensable al que tienen que rendir homenaje, aunque sea hipócritamente, todos los que aspiran a la condición de autoridad. Y al hacerlo, *malgré soi* tantas veces, dan la oportunidad para que podamos criticarlos, rechazarlos e incluso juzgarlos, como sucede hoy a través de ese fruto de la Declaración que son la Convención de Roma y la jurisdicción universal. Un fruto aún no maduro, pero ya florecido. Como fruto de la Declaración es la Convención para la eliminación de las formas de discriminación de la mujer, la CEDAW, la primera pieza de la arquitectura jurídico institucional desplegada desde la Declaración y los Pactos del 66. Y es un fruto legítimo de la Declaración el programa global de la Agenda 2030, con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se complementa con 169 metas asociadas a ellos y que arrancan de la prioridad de prioridades, la defensa de la vida, de lo que nos da vida, que es el primer imperativo: nuestro planeta. Porque si no hay vida, no ha lugar la discusión sobre los derechos.

La verdadera esperanza no es, no puede ser nunca confundida con la satisfacción ingenua de quien se acomoda al primer logro. La esperanza es siempre exigente: *contra spem in spem credidit*, escribió Pablo de Tarso refiriéndose a Abraham: tuvo esperanza, contra toda esperanza. La esperanza no se diluye ante la constatación de lo mucho que hay por ganar en esa lucha por los derechos. Si retomamos la advertencia de Gramsci, desde el pesimismo de su inteligencia, pero con el optimismo de su voluntad, podemos ser capaces de ver en ello su verdadera razón de ser.

Una tarea inacabable: luchar por la universalidad de los derechos es luchar por los derechos del *otro*, de los *otros*. Y siempre hay otros en peor situación, seres humanos que sufren violaciones inaceptables en sus derechos por el hecho de ser otros. Por eso, me parece que la manera más adecuada de conmemorar este aniversario de la DUDH es el compromiso con los ODS de la Agenda 2030. Y para eso, conviene seguir la propuesta de Honneth: nunca como hoy, quizá fue tan cierto que no podemos permitirnos el lujo del pesimismo. El optimismo, en particular el que sostiene la lucha por los derechos, lejos de la ingenuidad, es un imperativo moral.