NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1995/13
17 de julio de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
47º período de sesiones
Tema 8 del programa provisional

LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Directrices acerca de los acontecimientos internacionales y los desalojamientos forzosos

Informe del Secretario General

1. En su resolución 1994/39 la Subcomisión, reafirmando que cada mujer, hombre y niño tiene derecho a un lugar seguro para vivir en paz y con dignidad, reconociendo que la práctica de los desalojamientos forzosos entraña el traslado involuntario de personas, familias y grupos de sus hogares y comunidades, propiciando el aumento del número de personas sin hogar, provocando la pérdida de sus medios de subsistencia, privándolos de sus tierras, creando condiciones de vivienda y de vida inadecuados y aumentando los niveles de pobreza, y consciente de que los desalojamientos forzosos pueden ser realizados, sancionados, solicitados, propuestos, iniciados o tolerados por diversas entidades, instó enérgicamente a todos los gobiernos, en particular a los gobiernos en cuyos territorios se proyectara la realización de desalojamientos forzosos, a que adoptasen inmediatamente y a todos los niveles todas las medidas necesarias para eliminar la práctica de los desalojamientos forzosos. Decidió examinar la cuestión de los desalojamientos forzosos en su 47º período de sesiones en relación con el tema del programa "La realización de los derechos económicos, sociales y culturales" y determinar en ese período de sesiones el modo más eficaz de proseguir el examen de esta cuestión.

2. En el párrafo 12 de la misma resolución, la Subcomisión pidió al Secretario General, de conformidad con el párrafo 172 de su informe analítico (E/CN.4/1994/20), que preparase una serie de directrices acerca de los acontecimientos internacionales y los desalojamientos forzosos. Aunque no se

solicitan estas directrices para el 47º período de sesiones, el Secretario General ha estimado conveniente presentar algunas observaciones preliminares sobre la redacción de dichas directrices. El presente informe tiene por objeto, por tanto, pedir a la Subcomisión su opinión sobre la mejor manera de dar respuesta a la petición contenida en su resolución 1994/39.

3. Los párrafos 171 y 172 del informe analítico dicen así:

> "... los desalojamientos suelen ocurrir en relación con importantes acontecimientos internacionales, como los juegos olímpicos, los concursos de belleza, las visitas estatales oficiales, las conferencias internacionales, etc. que, por un lado, tienen consecuencias positivas para el país organizador, como la atención que le prestan los medios de comunicación y la obtención de mayores ingresos pero, por el otro, no deben considerarse justificación razonable de la práctica del desalojamiento forzoso.
>
> Así pues, parece haber una necesidad, que se puede discutir, de redactar y aprobar directrices para la planificación de los acontecimientos internacionales, que podrían ser formuladas por organismos de las Naciones Unidas como la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Asentamientos Humanos."

4. En los párrafos 52 y 53 del informe analítico del Secretario General figuran ejemplos de tales acontecimientos internacionales. En 1991 se procedió en Zimbabwe al desalojamiento forzoso de ocupantes ilegales antes de la visita de la Reina Isabel II y la reunión de los Jefes de Estado del Commonwealth. Para justificarlos se adujo que una pobreza tal "perturbaría profundamente a la Reina". En el caso de los Juegos Olímpicos de Seúl de 1988, la necesidad de tierras para construir estadios deportivos y alojamientos y para mejorar la imagen del país dio lugar a un amplio programa de demoliciones y reurbanización. Los planes en torno a los Juegos Olímpicos de Atlanta de 1996 plantean el mismo peligro del reasentamiento forzoso de varias comunidades.

5. Otro ejemplo señalado a la atención, entre otras entidades, de la Subcomisión, es el de Tailandia, donde en 1991, según se informa, más de 2.000 habitantes de los barrios pobres de Bangkok iban a ser desahuciados antes de la celebración de una reunión del FMI y el Banco Mundial, con el argumento de que había que crear un "entorno agradable" para los funcionarios del Banco Mundial y el FMI 1/. Paradójicamente en Estambul, donde ha de celebrarse la Conferencia Habitat II, según se informa, 50.000 personas (11.000 familias) fueron amenazadas de desalojamiento forzoso a fines

---

1/ "A global survey of forced evictions: a violation of human rights", preparado para el 43º período de sesiones de la Subcomisión, agosto de 1991, por Habitat International Coalition.

de 1994 2/. Antes de celebrarse la Conferencia Cumbre del Movimiento de los Países No Alineados en Yakarta en septiembre de 1992 se demolieron las viviendas de más de 10.000 residentes para crear un "espacio verde". Aunque a algunos se les concedió indemnizaciones, las personas afectadas se quejaron de que tanto los pagos en efectivo como las nuevas viviendas que recibieron eran absolutamente insuficientes en comparación con las perdidas 3/.

6. En opinión de algunos, los desalojamientos forzosos casi siempre se anuncian previamente (sean legales o ilegales), y en consecuencia suele ser posible aplicar medidas preventivas para impedir estos actos. Esto coincide con las conclusiones del Secretario General, que en su informe analítico observa que en la mayoría de los casos los desalojamientos se pueden prevenir y que en todos los casos las consecuencias negativas se pueden evitar.

7. Si bien en algunos casos los desalojamientos pueden ser inevitables y, de conformidad con la ley, aceptables y razonables, el costo humano de los desalojamientos forzosos, como por ejemplo la pérdida de un medio seguro y conocido y de una red social fundamental para la supervivencia, el desmembramiento de comunidades, la falta de acceso al empleo y la pérdida de lugares de importancia cultural o tradicional, puede ser tan cruel y degradante que toda justificación de tales medidas debe evaluarse en estos términos y con arreglo a los principios generalmente reconocidos del derecho internacional. Cuando el desahucio es inevitable, sostiene el Secretario General, existe para quienes lo propugnan la obligación de tomar medidas para indemnizar a las víctimas a fin de reducir al mínimo las consecuencias negativas.

8. En su resolución 1993/77 la Comisión de Derechos Humanos afirmó que la práctica de los desalojamientos forzosos constituía una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada, y exhortó a los gobiernos a que adoptasen a todos los niveles medidas inmediatas con el fin de eliminar esta práctica. También instó a los gobiernos a que concedieran una seguridad jurídica de tenencia a todas las personas actualmente amenazadas de desalojamiento forzoso y a que adoptasen todas las medidas necesarias para brindar una protección completa contra los desalojamientos forzosos, sobre la base de la participación, la consulta y la negociación efectivas de las personas o los grupos afectados.

9. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Nº 4 (1991), consideró que los casos de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sólo podrían justificarse en las

---

2/ Scott Leckie, "When push comes to shove: forced evictions and human rights", Habitat International Coalition, 1995.

3/ "Forced evictions: violations of human rights", documento preparado para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos por el Centre on Housing Rights and Evictions, junio de 1993.

circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional (E/1992/23/anexo III, párr. 18). Además, en su Comentario General Nº 2 (1990), el Comité señaló que los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo, entrañasen la expulsión o el desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas (E/1990/23/anexo III, párr. 6).

10. La necesidad de reforzar la protección jurídica en el caso de los desalojamientos forzados es una de las conclusiones a que llegaron el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos y el Relator Especial de la Subcomisión sobre el traslado de poblaciones, cuyos mandatos están íntimamente relacionados con la cuestión de los desalojamientos forzosos, como se describe en el informe analítico del Secretario General. El Relator Especial sobre el traslado de poblaciones ha sugerido que la Subcomisión comience a trabajar en un proyecto de declaración sobre el tema del traslado fozoso de poblaciones y la implantación de colonos y asentamientos. El representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos ha señalado la necesidad de brindar una protección suficiente y eficaz a las personas internamente desplazadas mediante la compilación y la evaluación de las normas jurídicas existentes y la formulación de principios rectores para colmar las posibles lagunas.

11. Parece, pues, que hay amplio acuerdo en la necesidad de brindar protección legislativa contra todas las manifestaciones de la práctica de los desalojamientos forzosos. La legislación crearía un marco de parámetros orgánicos de la actuación aceptable de todo agente capaz de instigar el proceso de desalojamiento y contribuiría a dar realce y efecto práctico a las obligaciones de los gobiernos respecto de los derechos a la vivienda.

12. La redacción de directrices para la planificación de acontecimientos internacionales y los desalojamientos forzosos podría contribuir a este proceso. Sin embargo, como señaló el Secretario General en su informe analítico, tales directrices podrían entrañar una aceptación tácita de la práctica del desalojamiento. Debe quedar en claro, por tanto, que la elaboración de directrices sobre los desalojamientos forzosos sólo puede constituir una solución parcial. Las directrices son importantes, pero no debe permitirse que se utilicen como pretexto para alentar el proceso de desalojamiento ni deben considerarse una panacea para abordar el problema del elemento humano de esta práctica. Si los gobiernos, los organismos internacionales y otras entidades las aplican de manera fiel y realista, la función más importante de las directrices -como factor de desaliento y disuasión del proceso de desalojamiento- puede ayudar en la búsqueda de soluciones efectivas a esta violación continua del derecho humano a una vivienda adecuada.

13. Se señala a la Subcomisión que las directrices de las Naciones Unidas sobre los desalojamientos forzosos deberían basarse en las siguientes consideraciones de derechos humanos: el principio de no discriminación; la necesidad de participación; la necesidad de adoptar decisiones con el consentimiento libre e informado de las personas interesadas; el carácter

ilegítimo de la fuerza y la coerción; el acceso a los tribunales; el derecho de apelación; el derecho a recibir indemnización y a procurar medidas de reparación, y deberán prestar una atención particular a las mujeres y a los grupos vulnerables, como las minorías indígenas y étnicas y las personas sin tierra.

14. Los elementos concretos que se han de considerar al elaborar las directrices para la planificación de acontecimientos internacionales y los desalojamientos forzosos comprenden: desalentar a los donantes externos si es probable que el acontecimiento previsto provoque desalojamientos; celebrar audiencias públicas antes de decidir la aprobación del plan, con objeto de estudiar la probabilidad de que se produzcan desalojamientos a raíz del acontecimiento; garantizar el derecho de las personas amenazadas de desalojamiento forzoso a dirigirse a un tribunal de justicia y a apelar ante un tribunal superior; si no queda otra alternativa que el desalojamiento, garantizar un plazo mínimo de aviso, posibilidades de reubicación y una indemnización financiera adecuada, así como la participación en el proceso.

15. Importantes instituciones multilaterales han adoptado directrices para el reasentamiento: el Banco Mundial en 1990, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en 1991, el Banco Interamericano de Desarrollo en 1990 y el Banco Asiático de Desarrollo en 1992. La finalidad de estas directrices es garantizar que la población desplazada por un proyecto reciba beneficios de éste en lugar de padecer los graves problemas económicos, sociales y ambientales que tradicionalmente acompañan al reasentamiento involuntario como, por ejemplo, la pérdida de bienes productivos y fuentes de ingreso; la dispersión de las estructuras comunitarias y grupos afines y el debilitamiento de las redes sociales, y la pérdida de la identidad cultural, la autoridad tradicional y las posibilidades de ayuda mutua.

16. Las directrices señaladas se basan en consideraciones normativas que tienen mucho en común con las consideraciones de derechos humanos, como por ejemplo:

a) En lo posible deberá evitarse o reducirse al mínimo el reasentamiento involuntario, explorando todas las posibilidades de adoptar otros diseños viables para los proyectos.

b) Allí donde el desplazamiento sea inevitable, deberán elaborarse planes de reasentamiento. Las personas desplazadas deberán: i) recibir una indemnización por las pérdidas que cubra el costo total de sustitución antes que se produzca de hecho el traslado; ii) recibir asistencia para el traslado y apoyo durante el período de transición en el lugar de reasentamiento; y iii) recibir asistencia para mejorar su anterior nivel de vida, su capacidad de percibir ingresos y los niveles de producción, o al menos para restituirlos.

c) Deberá alentarse la participación comunitaria en la planificación del reasentamiento y en el reasentamiento mismo.

d) Las personas reasentadas deberán poder integrarse social y económicamente a las comunidades de acogida de manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos para estas comunidades.

e) Deberán proporcionarse tierras, viviendas, infraestructuras y otras formas de compensación a la población afectada, los grupos indígenas, las minorías étnicas o los pastores nómadas que tengan usufructo o derechos consuetudinarios sobre la tierra u otros recursos que sean asignados al proyecto.

f) Como recae en las mujeres buena parte de la responsabilidad de hacer productiva la base de recursos naturales, la planificación del reasentamiento deberá tener en cuenta sus preferencias y atender a sus necesidades y problemas específicos.

17. Se sostiene que cualesquiera directrices humanitarias para la planificación de acontecimientos internacionales y desalojamientos forzosos deberán basarse en primer lugar en la premisa de que en su mayoría los desalojamientos que se prevén son evitables. Por lo tanto, debe hacerse hincapié en la búsqueda de alternativas viables a esta práctica. Si ello no es posible, la propia normativa de los derechos humanos reconoce que "en circunstancias excepcionales" y "de conformidad con los principios vigentes del derecho internacional" puede procederse al desalojamiento. Sin embargo, es preciso delimitar con precisión las condiciones en que se ha de proceder al desalojamiento.

18. El problema que plantea el elaborar tales directrices radica en prever la adopción de medidas inmediatas con el fin de eliminar la práctica del desalojamiento forzoso y en adoptar todas las medidas preventivas necesarias para proteger a las posibles víctimas del desalojamiento forzoso, la transferencia de poblaciones, y el desplazamiento interno, que suelen ser los sectores de la sociedad más pobres y los más postergados desde el punto de vista social, económico, ecológico y político.

19. Se invita a los miembros de la Subcomisión a examinar el presente informe con miras a proponer nuevos elementos que contribuyan a la preparación de unas directrices acerca de los acontecimientos internacionales y los desalojamientos forzosos para que la Subcomisión las examine en su 48º período de sesiones.