



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/7
2 de julio de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
49º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Seminario de expertos sobre la práctica de los desalojos forzosos

(Ginebra, 11 a 13 de junio de 1997)

Informe del Secretario General

Introducción

1. En su 51º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1995/29, de 24 de agosto de 1995, pidió al Secretario General que convocara un seminario de expertos sobre la práctica del desalojo forzoso y la relación de ésta con los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, a fin de elaborar unas directrices exhaustivas en el ámbito de los derechos humanos en materia de desplazamientos basados en el desarrollo. En la decisión 1996/104 de la Comisión de Derechos Humanos y en la decisión 1996/290 del Consejo Económico y Social se suscribió esta petición.
2. La petición de que se elaborasen directrices se formuló en el marco de la labor de otros órganos de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, en particular del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), y concretamente a la luz de las conclusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en junio de 1996, y del reconocimiento de la necesidad de evitar toda duplicación innecesaria de actividades.
3. Atendiendo la solicitud mencionada, el Secretario General convocó en el Palacio de las Naciones, Ginebra, los días 11 al 13 de junio de 1997, el seminario de expertos sobre la práctica de los desalojos forzosos, al que asistieron siete expertos con conocimientos teóricos y prácticos de las

dimensiones de derechos humanos de los desalojos forzosos y los desplazamientos basados en el desarrollo, más observadores de gobiernos, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales. Los expertos que participaron en el seminario fueron: la Sra. Fides Bagasao (Filipinas), el Sr. Kenneth Fernandes (Camboya), el Sr. Scott Leckie (Estados Unidos de América), el Sr. Enrique Ortiz (México), la Sra. Ana Selman (República Dominicana), el Sr. Henk Smith (Sudáfrica); la Sra. Jane Weru (Kenya). El Sr. Felix Morka, de la organización no gubernamental Coalición Internacional Hábitat, fue elegido Presidente por aclamación y el Sr. Leckie fue elegido Relator. Inauguró el seminario un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

4. El seminario aprobó el siguiente programa:

1. Inauguración y discurso de bienvenida.
2. Elección de la Mesa.
3. Aprobación del programa.
4. Examen general de la cuestión de los desalojos forzosos y de los desplazamientos basados en el desarrollo y normas pertinentes de los derechos humanos que entran en juego.
5. Políticas y leyes nacionales concernientes a los desplazamientos basados en el desarrollo.
6. Recursos, indemnización y reparación.
7. La función de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en cuanto a la prevención y solución de los desalojos forzosos y el reasentamiento involuntario.
8. Examen de las directrices existentes sobre los desplazamientos basados en el desarrollo y recomendaciones de directrices completas para los derechos humanos.
9. Sesión de clausura.

5. El seminario dispuso de los cinco documentos de trabajo siguientes, que habían sido encargados con vistas a aclarar experiencias específicas de desalojos forzosos de ámbito nacional y regional y la pertinencia de los desalojos forzosos respecto de las normas universales de derechos humanos y el posible contenido de unas directrices sobre desalojos basados en el desarrollo: "Forced evictions and development-based displacement", redactado por el Sr. Smith (HR/SEM.1/FE/1997/WP.1); "Securing human rights and preventing forced evictions within the context of development-based displacement", redactado por el Sr. Leckie (HR/SEM.1/FE/1997/WP.2); "Overview of evictions in Asia", redactado por el Sr. Fernandes (HR/SEM.1/FE/1997/WP.3); "State urban policies and evictions in the city of Santo Domingo", redactado por la Sra. Selman (HR/SEM.1/FE/1997/WP.4), y

"Development-based displacement: recent experiences in the Philippines", redactado por la Sra. Bagasao (HR/SEM.1.FE/1997/WP.5).

6. Las Directrices fueron elaboradas por los expertos y complementadas con observaciones y propuestas de los observadores de los gobiernos, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales. En anexo figura el texto de las Directrices que se aprobó.

Anexo

LA PRACTICA DE LOS DESALOJOS FORZOSOS: DIRECTRICES COMPLETAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACION CON LOS DESPLAZAMIENTOS
BASADOS EN EL DESARROLLO

Preámbulo

El seminario de expertos en desalojos forzosos,

Habida cuenta de las normas en materia de derechos humanos establecidas conforme a la Carta Internacional de Derechos Humanos,

Siendo así que muchos tratados internacionales, resoluciones, decisiones, observaciones generales, fallos judiciales y otros textos han reconocido y reafirmado que los desalojos forzosos constituyen violaciones de un amplio abanico de derechos humanos reconocidos internacionalmente,

Habida cuenta de la decisión 1996/290, del Consejo Económico y Social, de la resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 1996/27 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías,

Reafirmando que, conforme al derecho internacional, todos los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar los derechos humanos y el derecho humanitario, comprendidas las obligaciones de evitar violaciones, investigar las que se produzcan, adoptar medidas adecuadas contra quienes las perpetren y ofrecer recursos y reparación a las víctimas,

Reafirmando que el desarrollo es un proceso global económico, social y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan,

Siendo así que en la Declaración y Programa de Acción de Viena se dice que el desarrollo es propicio al disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos,

Reconociendo que la práctica de los desalojos forzosos está extendida y que cuando se llevan a cabo desalojos forzosos tienen lugar en múltiples contextos, entre ellos, pero no sólo, conflictos sobre propiedad de tierras; proyectos de desarrollo de infraestructuras, como la construcción de embalses y otros proyectos de producción de energía a gran escala; medidas de adquisición y expropiación de tierras, asociadas a la renovación urbana; renovación de viviendas, programas de embellecimiento de ciudades; el destroce de tierras para fines agropecuarios o proyectos macrourbanos; la especulación desatada con terrenos y la celebración de importantes acontecimientos internacionales como los juegos olímpicos,

Consciente de que los desalojos forzosos intensifican los conflictos sociales y la desigualdad y afectan siempre a los sectores más pobres y vulnerables social y económicamente de la sociedad, concretamente a las mujeres, los niños y los pueblos indígenas,

Consciente asimismo de las directrices elaboradas por instituciones financieras internacionales y de otra índole sobre los desplazamientos y reasentamientos involuntarios,

Resuelto a proteger los derechos humanos y evitar que se violen por la práctica de los desalojos forzosos,

Aprueba las Directrices siguientes:

I. ANTECEDENTES

Alcance e índole de las Directrices

1. Las presentes Directrices se refieren a las consecuencias en los derechos humanos de la práctica de los desalojos forzosos a que dan lugar los desplazamientos basados en el desarrollo en zonas urbanas y rurales. Las Directrices recogen la legislación internacional sobre derechos humanos y el derecho humanitario internacional y son coherentes con ellos y se les debe dar una mayor aplicación posible.
2. Teniendo presentes como conviene todas las definiciones pertinentes de la práctica de los desalojos forzosos que figuran en las disposiciones e instrumentos internacionales de derechos humanos, las presentes Directrices se aplican a los casos de desalojos forzosos en los que se producen actos u omisiones que entrañan el traslado coercitivo e involuntario de personas, grupos y comunidades de sus hogares, tierras y su pérdida de los recursos comunes que ocupan o de los que dependen, con la consiguiente supresión o limitación de la posibilidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, una residencia o un lugar concreto.
3. Aunque hay muchas semejanzas entre la práctica de los desalojos forzosos y el desplazamiento interno, el traslado de poblaciones, las expulsiones en masa, los éxodos en masa, la purificación étnica y otras prácticas que entrañan el desplazamiento coercitivo e involuntario de personas de sus hogares, tierras y comunidades, los desalojos forzosos son una práctica singular conforme al derecho internacional. Las personas, los grupos y las comunidades sometidos a desalojo forzoso o amenazados de él constituyen, por consiguiente, un grupo aparte en virtud de la legislación internacional de derechos humanos.
4. Los desalojos forzosos constituyen violaciones patentes de un amplio abanico de derechos humanos reconocidos internacionalmente y únicamente se pueden llevar a cabo en circunstancias excepcionales y ajustándose plenamente a estas Directrices y a las disposiciones pertinentes de la legislación internacional sobre derechos humanos.

II. OBLIGACIONES GENERALES

5. Si bien los desalojos forzosos pueden ser llevados a cabo, sancionados, solicitados, propuestos, iniciados o tolerados por muy distintos agentes, la responsabilidad de los desalojos forzosos recae, en virtud del derecho internacional, en último término en los Estados. Ahora bien, este hecho no exime a otras entidades de las obligaciones que al respecto tienen, en particular las Potencias ocupantes, las instituciones u organizaciones financieras internacionales y de otra índole, las empresas transnacionales y las distintas terceras partes, comprendidos los propietarios públicos y privados de viviendas o los propietarios de tierras.

6. Los Estados deben aplicar las adecuadas sanciones civiles o penales a toda persona o entidad que, dentro de su ámbito jurisdiccional, ya sea pública o privada, lleve a cabo desalojos forzosos que no se ajusten plenamente a la legislación vigente y a las presentes Directrices.

7. Los Estados deben oponerse, utilizando los pertinentes mecanismos jurídicos internacionales, a la realización de desalojos forzosos en otros Estados siempre que no se ajusten plenamente a las presentes Directrices y a las disposiciones pertinentes de la legislación internacional de derechos humanos.

8. Los Estados deben velar por que las organizaciones internacionales en las que estén representados se abstengan de patrocinar o llevar a cabo cualquier proyecto, programa o política que pueda acarrear la realización de desalojos forzosos que no se ajusten plenamente al derecho internacional y a las presentes Directrices.

III. OBLIGACIONES PREVENTIVAS ESPECIFICAS

La obligación de la máxima protección efectiva

9. Los Estados deben asegurar, aplicando todos los medios adecuados, entre ellos la garantía de la seguridad de tenencia, el grado máximo de protección efectiva frente a la práctica de los desalojos forzosos a todas las personas que estén bajo su jurisdicción. A este respecto, se debe prestar especial atención a los derechos de los pueblos indígenas, los niños y las mujeres, en particular de los hogares cuyo cabeza de familia sea una mujer y otros grupos vulnerables. Estas obligaciones tienen carácter inmediato y no se les pueden aplicar consideraciones relativas a los recursos.

10. Los Estados deben abstenerse de instaurar cualquier medida deliberadamente regresiva respecto de la protección de hecho o de derecho frente a desalojos forzosos.

11. Los Estados deben velar por que toda persona que afirme que se ha violado o está amenazado de violación su derecho a ser protegida frente a desalojos forzosos disponga de recursos apropiados y efectivos de carácter jurídico u otro.

12. Los Estados deben velar por que se evalúen las consecuencias de los desalojos con anterioridad al inicio de cualquier proyecto que pueda dar lugar a un desplazamiento basado en el desarrollo, con vistas a proteger absolutamente los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades que pudieren resultar afectados.

La obligación de evitar que nadie pierda su hogar

13. Los Estados deben velar por que nadie, ya sean personas, grupos o comunidades, pierda su hogar o se vea expuesto a la violación de cualquier otro derecho humano a consecuencia de un desalojo forzoso.

La obligación de adoptar medidas jurídicas y políticas pertinentes

14. Los Estados deben analizar exhaustivamente la legislación interna pertinente con vistas a hacerla compatible con las normas contenidas en las presentes Directrices y otras disposiciones internacionales pertinentes sobre derechos humanos. A este respecto, se adoptarán medidas especiales para que no se ejerza ninguna forma de discriminación, jurídica o de otro tipo, respecto de los derechos de propiedad, de vivienda y de acceso a recursos.

15. Los Estados deben promulgar la legislación adecuada y adoptar políticas apropiadas para proteger a las personas, los grupos y las comunidades frente a desalojos forzosos, teniendo debidamente en cuenta la solución que les sea más favorable. Se insta a los Estados a que al respecto promulguen disposiciones constitucionales.

La obligación de estudiar todas las alternativas posibles

16. Los Estados deben estudiar a fondo todas las alternativas posibles a cualquier acto que acarree un desalojo forzoso. A este respecto, todas las personas afectadas, entre ellas las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, deben tener derecho a conocer todas las informaciones pertinentes y a participar plenamente y ser consultadas durante todo el proceso, así como a proponer cualquier alternativa. Si no se pudiere alcanzar un acuerdo acerca de la alternativa propuesta entre las personas, los grupos y las comunidades afectadas y la entidad que proponga el desalojo forzoso de que se trate, se podrá recurrir a un órgano independiente, por ejemplo un tribunal o un mediador.

La obligación de que la expropiación sea siempre el último recurso

17. Los Estados deben abstenerse, en la medida de lo posible, de adquirir obligatoriamente viviendas o tierras, a menos que se trate de actos legítimos y necesarios cuyo objeto sea facilitar el disfrute de los derechos humanos, por ejemplo, mediante la aplicación de medidas de reforma agraria o redistribución de tierras. Si, como último recurso, los Estados se consideran obligados a llevar a cabo actuaciones de expropiación o adquisición obligatoria, los actos correspondientes deberán: a) estar determinados y previstos en las leyes y normas relativas al desalojo forzoso, en la medida en que condigan con los derechos humanos reconocidos internacionalmente; b) ser efectuados únicamente para proteger el bienestar general en una sociedad democrática; c) ser razonables y proporcionales; y d) ajustarse a las presentes Directrices.

IV. LOS DERECHOS DE TODAS LAS PERSONAS

La integridad del hogar

18. Todas las personas tienen derecho a una vivienda digna, el cual comprende, entre otras cosas, la integridad del hogar y el acceso a recursos de propiedad común y la protección de éstos. La vivienda y sus ocupantes deberán estar protegidos frente a cualquier acto de violencia, amenazas de violencia u otras formas de acoso, en particular si afectan a mujeres y niños. La vivienda y sus ocupantes deberán estar protegidos además frente a cualquier injerencia arbitraria o ilegal en la intimidad o el respeto del hogar.

Las garantías de seguridad de tenencia

19. Todas las personas tienen derecho a una seguridad de tenencia que proporcione suficiente protección jurídica frente al desalojo forzoso de la vivienda o las tierras propias.

20. Las presentes Directrices se aplicarán a todas las personas, grupos y comunidades, sea cual fuere el tipo de tenencia de que sean titulares.

V. RECURSOS JURIDICOS

21. Todas las personas amenazadas de desalojo forzoso, sean cuales fueren sus motivos o fundamento jurídico, tienen derecho a:

- a) ser oídas con las debidas garantías por un tribunal competente, imparcial e independiente;
- b) un abogado defensor y, si fuese menester, asesoramiento jurídico gratuito suficiente;
- c) recursos efectivos.

22. Los Estados deben promulgar medidas legislativas que prohíban el desalojo forzoso sin la correspondiente decisión de un tribunal. El tribunal deberá considerar todas las circunstancias pertinentes de las personas, grupos y comunidades afectados y deberá emitir un fallo plenamente concorde con los principios de igualdad y justicia y los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

23. Todas las personas tienen derecho a apelar ante la autoridad judicial nacional suprema de cualquier decisión judicial o de otra índole que afecte a sus derechos establecidos en las presentes Directrices.

La indemnización

24. Todas las personas objeto de un desalojo forzoso que no condiga plenamente con las presentes Directrices deberán tener derecho a ser indemnizadas por las pérdidas de tierras o bienes personales, raíces u otros, comprendidos los derechos o intereses en bienes no reconocidos en la legislación interna, a que dé lugar el desalojo forzoso. La indemnización

deberá poder consistir en tierras y acceso a recursos comunes, en vez de limitarse a un pago en efectivo.

La restitución y el retorno

25. Todas las personas, grupos y comunidades objeto de desalojos forzosos tienen derecho a regresar a sus hogares, tierras o lugares de origen, pero no se les obligará a hacerlo.

El reasentamiento

26. Aun reconociéndose plenamente el contenido de las presentes Directrices, pueden darse casos en los que, por interés público o porque así lo exijan la seguridad, la salud o el disfrute de los derechos humanos, determinados grupos, personas y comunidades pueden ser sometidos a reasentamiento. El reasentamiento deberá efectuarse de forma justa y equitativa y con pleno respeto de la legislación de aplicación general.

27. Todas las personas, grupos y comunidades tienen derecho a un reasentamiento satisfactorio, que comprenda el derecho a otras tierras o vivienda, en condiciones de seguridad, facilidad de acceso, precio abordable y habitabilidad.

28. Al determinar la compatibilidad del reasentamiento con las presentes Directrices, los Estados deben velar por que, en el contexto de toda actuación de reasentamiento, se sigan los criterios siguientes:

- a) No se llevará a cabo ningún reasentamiento mientras no exista una política completa de reasentamientos coherente con las presentes Directrices y con los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
- b) El reasentamiento debe garantizar la igualdad de derechos de las mujeres, los niños y los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, comprendido el derecho a poseer bienes y tener acceso a recursos. Las políticas de reasentamiento deben comprender programas acerca de la educación, la salud, el bienestar familiar y las oportunidades de empleo de las mujeres.
- c) Quien proponga y/o lleve a cabo el asentamiento deberá por ley abonar los costos que entrañe, comprendidos todos los costos de reasentamiento.
- d) Ninguna persona y ningún grupo o comunidad afectados deberá ver menoscabados sus derechos humanos, ni se infringirá su derecho a la mejora ininterrumpida de las condiciones de vida. Lo dicho se aplica por igual a las comunidades de acogida de los lugares de reasentamiento y a las personas, los grupos y las comunidades afectados sometidos a desalojo forzoso.
- e) Las personas, los grupos y las comunidades afectados deben prestar consentimiento pleno e informado en lo que hace al lugar en que serán realojados. El Estado deberá proporcionar todos los servicios básicos y no básicos necesarios y oportunidades económicas.

- f) Se deberá dar información suficiente a las personas, grupos y comunidades afectados acerca de los proyectos estatales y los procesos de planificación y ejecución del reasentamiento de que se trate, comprendida información sobre el destino que esté previsto dar a la vivienda o lugar de los que se les desaloja y las personas, los grupos o las comunidades que se beneficiarán de los mismos. Se deberá prestar especial atención a que los pueblos indígenas, las minorías étnicas, las personas sin tierra, las mujeres y los niños estén representados e incluidos en este proceso.
- g) Todo el proceso de reasentamiento deberá ser llevado a cabo en constante consulta y con la plena participación de las personas, los grupos y las comunidades afectados. Los Estados deberán tener en cuenta en particular todos los planes alternativos propuestos por las personas, los grupos y las comunidades afectados.
- h) Si en una audiencia pública exhaustiva y realizada con las debidas garantías se determina que es necesario llevar a cabo el reasentamiento, se dará a las personas, los grupos y las comunidades afectados por lo menos un aviso de noventa (90) días antes de la fecha del reasentamiento; y
- i) En el curso del reasentamiento estarán presentes funcionarios de los órganos locales y observadores neutrales, adecuadamente identificados, para que no se produzca ningún acto de fuerza, violencia o intimidación.

VI. SUPERVISION

29. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otras instituciones de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos se esforzarán por todos los medios posibles por obtener el pleno cumplimiento de las presentes Directrices.

VII. SALVEDAD

30. Las disposiciones contenidas en las presentes Directrices se enuncian sin perjuicio de las disposiciones de cualquier otro instrumento internacional o ley nacional que proteja el disfrute de todos los derechos humanos en lo que se refiere a la práctica de los desalojos forzosos.
