

Objetivos y alcances de los Relatores Especiales sobre la vivienda adecuada de Naciones Unidas

Roberto Goycoolea Prado*

Paz Núñez Martí**

Resumen

El 24/09/2010 Naciones Unidas prorrogó por tres años el mandato de Raquel Rolnik, "Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto". Ningún periódico de mayor tirada español recogió la noticia. Tienen razón, difícilmente la continuidad o cese de un miembro de un organismo internacional es algo destacable. Pero tampoco hicieron ninguna mención al contenido de su último informe, pese a tratar un tema que nos incumbe: la dramática situación habitacional de los más de 200 millones de migrantes en el mundo. Algo similar ocurrió con los anteriores informes. Es una oportunidad desaprovechada, pues son documentos básicos para lograr entender qué sucede hoy con el hábitat. Ante este desconocimiento o desinterés, el objetivo de este artículo es dar a conocer los objetivos y alcances de la señalada Relatoría Especial.

Palabras clave

Derecho a la vivienda; Derechos humanos; Relator especial; Discriminación habitacional; Naciones Unidas; Consejo de Derechos Humanos; Miloon Kothari; Raquel Rolnik.

Abstract : Aims and scopes of the Special Rapporteurs of United Nations on suitable housing

On 24/09/2010, United Nations extended, by three years, the mandate of Raquel Rolnik, "Special Rapporteur on adequate housing as an integral component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context". None of the main Spanish newspapers picked up the news. Not surprising, since the continuation or termination of the contract of an officer of an international organization is hardly remarkable. However, no mention of the content of her latest report was made, despite dealing with an issue that concerns us: the dramatic housing situation of more than 200 million migrants worldwide. Something similar happened with the earlier reports. It is unfortunate that this happens, because they are basic documents towards attaining the understanding current habitat. Given this ignorance and disinterest, the aim of this paper is to present the objectives and scope of the aforementioned Special Rapporteur.

Key Words

Right to Housing; Human Rights; Special Rapporteur; Housing Discrimination; United Nations; Human Rights Council; Miloon Kothari; Raquel Rolnik.

* Datos de contacto: Roberto Goycoolea Prado, Escuela Técnica Superior de Arquitectura y Geodesia, Universidad de Alcalá. C/ Santa Úrsula 8. 20801 Alcalá de Henares, Madrid. E-mail: roberto.goycoolea@uah.es.

** Datos de contacto: Paz Núñez Martí, Escuela Técnica Superior de Arquitectura y Geodesia, Universidad de Alcalá. C/ Santa Úrsula 8; 20801 Alcalá de Henares, Madrid. E-mail: paz.nunhez@uah.es.

Introducción¹

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU² creó en 2000 la “Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”. Su función es examinar, monitorear, aconsejar e informar sobre la situación del derecho a la vivienda en el mundo, así como promover asistencia y cooperación a los Gobiernos para garantizar mejores condiciones de la vivienda y estimular el diálogo con las demás dependencias de la ONU y otras organizaciones internacionales con el mismo fin.

Los relatores forman parte de los llamados “Procedimientos Especiales” del Consejo de Derechos Humanos, que reúne mecanismos adoptados por el Consejo para monitorear determinados temas o países. Hoy hay 30 relatorías temáticas y 8 para países específicos. Estos expertos no representan a sus países, al ser su independencia esencial para desarrollar el mandato de forma libre. Tampoco forman parte de la estructura asalariada de las Naciones Unidas y tienen un mandato de tres años, con la posibilidad de una única reelección. El trabajo del relator no es remunerado, pero recibe apoyo en materia de recursos humanos, logísticos y asistencia para investigaciones por parte del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con sede en Ginebra.

¹ Información tomada principalmente del portal oficial de la *Relatoría Especial para una vivienda adecuada...* <<http://www.derechoalavivienda.info/es/por-dentro/o-que-faz-a-relatoria/>>.

² El Consejo de Derechos Humanos sustituye desde 5/03/2006, como parte del proceso de reformas de la ONU emprendido por Kofi Annan, a la Comisión de Derechos Humanos, establecida en 1946, desacreditada repetidamente por diferentes delegaciones que denunciaron que estaba sesgada a favor de los intereses estratégicos de Estados Unidos. El Consejo cuenta con 47 miembros independientes con nombramientos trianuales que actúan supervisando la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados Partes. Fija “las normas por las que se rige la conducta de los Estados, pero también actúa como foro en el que todos los países, grandes o pequeños, los grupos no gubernamentales y los defensores de los derechos humanos de todo el mundo pueden expresar sus inquietudes”. <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/index.htm>>.

Las principales actividades de la Relatoría Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada son: a) recibir informaciones sobre casos específicos de violaciones del derecho a la vivienda; b) pedir aclaraciones a los gobiernos, por medio de apelaciones urgentes y cartas de alegaciones; c) hacer misiones oficiales en los países para investigar la situación del derecho a la vivienda; d) presentar un informe anual al Consejo de Derechos Humanos de ONU, en Ginebra, y otro a la Asamblea General en Nueva York, que aborden temas específicos o relaten las misiones realizadas.

Aunque el trabajo de la Relatoría Especial no se limita exclusivamente a la elaboración de los informes anuales indicados en el último punto del párrafo anterior, al realizar también documentos específicos para apoyar a quienes trabajan en la consecución del *Derecho a la vivienda*,³ son éstos los que presentan mayor interés informativo y práctico.

El objetivo de las notas que siguen es dar un panorama general del trabajo realizado por la Relatoría Especial, considerando que el conjunto de sus informes otorga uno de los panoramas globales más completos tanto de la situación jurídica del Derecho a la vivienda como de su cumplimiento.

Los Relatores Especiales

Hasta el momento la ONU ha nombrado dos Relatores para dirigir la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada. Para no generar suspicacia sobre la orientación y objetivos de su trabajo, el Consejo de Derechos Humanos ha procurado, como en el caso de sus homólogos de otras áreas, buscar expertos en la materia que centren su ejer-

³ Por ejemplo, cabe mencionar la guía “¿Cómo actuar en proyectos que involucren desalojos forzosos?”, Guía que, por un lado, “resume lo que las normas internacionales determinan sobre desalojos forzosos provocados por proyectos públicos y privados de infraestructura y urbanización” y, por otro, contiene orientaciones e indicaciones a todos los involucrados, con el fin de que “tales proyectos sean desarrollados de acuerdo al derecho a la vivienda adecuada de las comunidades por ellos afectadas”. Documento disponible en: <http://issuu.com/unhousing/docs/guia_espanol>.

cicio principalmente en el ámbito académico. En la Relatoría Especial que nos ocupa, los dos profesionales que han ocupado el cargo cumplen con este requisito, compartiendo además el ser arquitectos y, aunque suponemos que esto es más anecdótico que una condición, el haber realizado estudios de postgrado en Estados Unidos.

El primer Relator Especial fue el indio Miloon Kothari. Su mandato fue establecido inicialmente por la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2000. Cuando el Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la Comisión (2006), el mandato fue confirmado y prorrogado hasta fines de 2008. Kothari es un arquitecto con amplia experiencia en el área del derecho a la vivienda y a la tierra y trabaja activamente en distintos frentes para promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Kothari se formó en el Instituto Pratt de la Universidad de Columbia (Nueva York) y en la Universidad Maharaja Sayajirao (Baroda, India), y ha trabajado como profesor invitado en diversas universidades e instituciones.

El segundo y actual Relator Especial es Raquel Rolnik. Inició su mandato en mayo del 2008. “Reconociendo con aprecio” la labor realizada por la *Relatora Especial* en su primer mandato, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas decidió, el pasado 24 de septiembre de 2010, prorrogar su mandato por un periodo de tres años (NU A/HRC/15/L.13). Rolnik es arquitecta y urbanista con más de 30 años de experiencia en planeamiento y gestión urbanística, trabajando activamente en la implementación y evaluación de políticas públicas de vivienda y urbanismo. Es profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo, autora de diversos libros y artículos sobre temas relacionados con la ciudad y aporta su experiencia gubernamental como directora de la Secretaría de Planeamiento de la ciudad de São Paulo y Secretaría Nacional de los Programas Urbanos del Ministerio de las

Ciudades. También ha sido colaboradora en organizaciones civiles tales como el Instituto Polis.

Informes

Los informes anuales de los Relatores Especiales constituyen la parte fundamental y más visible del mandato encomendado por la ONU y son de dos tipos: a) “enfoques” (aproximaciones o informes generales), donde se analiza una situación específica respecto al derecho a la vivienda a escala mundial, y b) “misiones”, en los que se informa del resultado de la visita realizada por el Relator Especial a un país específico para estudiar el grado de cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre el acceso a una vivienda adecuada.

a. Los informes generales surgen a propuesta de los Relatores Especiales, con la aprobación del Consejo, o a propuesta del propio Consejo, como el mandato realizado en 2002 a M. Kothari para que preparase un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer. En diciembre de 2007 el Consejo, teniendo en cuenta los estudios realizados hasta ese momento, definió con mayor claridad las tareas encomendadas a los Relatores Especiales. La petición es pertinente porque resume las tareas que de uno u otro modo conciernen a cualquier estado, institución y persona que esté implicada en el mejoramiento de las condiciones de la habitabilidad mundial:

- Promover la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.
- Identificar las mejores prácticas, así como los problemas y obstáculos a la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y determinar las deficiencias de protección a ese respecto.
- Hacer especial hincapié en las soluciones prácticas en relación con el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con el mandato.
- Aplicar una perspectiva de género, incluso determinando los elementos de vulnerabilidad es-

pecíficos del género en relación con el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra.

- Facilitar el suministro de asistencia técnica.
- Trabajar en estrecha cooperación con otros órganos dedicados a la consecución del Derecho a la vivienda, evitando toda duplicación innecesaria.

De uno u otro modo, todos los informes generales hasta ahora presentados –diez- abordan estos puntos, tanto de manera general como desde enfoques específicos. El conjunto de los temas hasta ahora tratados por los Relatores Especiales, recogidos en el Cuadro adjunto (Cuadro 1) muestran la voluntad de la ONU de estudiar el derecho a la vivienda desde diversas perspectivas. Como personas interesadas en los temas habitacionales estos informes son documentos a tener en consideración, ya que resumen de manera clara y sintética lo que está sucediendo a nivel mundial en la materia que nos ocupa. Pese a todas las razonables consideraciones y matizaciones que se puedan hacer a los documentos surgidos de los organismos internacionales –especialmente la necesidad que tienen los autores de mantener enfoques y discursos “políticamente correctos”– entendemos que los Relatores Especiales han logrado mantener la independencia que se les supone, presentando sus resultados sin maquillajes. De ahí que animamos a consultarlos.⁴

b. El otro tipo de informe que desarrollan los Relatores Especiales son los que resumen los resultados de sus “misiones” a países específicos. Por lo general estos estudios surgen de denuncias sobre violaciones del derecho a una vivienda adecuada.⁵

⁴ Los informes están disponibles en la página oficial del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de ONU: <<http://ap.ohchr.org/Documents/>>; pero es más sencillo acceder desde el apartado ¿Qué hace la relatoría?/Informes, en la página Web “La vivienda es un derecho humano” de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada: <<http://www.derechoalavivienda.info/>>.

⁵ Bajo el mandato de R. Rolnik se han articulados procedimientos sencillos para efectuar estas denuncias, que incluso pueden ser enviadas a título particular: <<http://www.derechoalavivienda.info/es/contacto/como-fazer->

Una vez que es concedora de una denuncia, la Relatoría entra en contacto con el gobierno del país implicado. Dependiendo de la respuesta, el Relator Especial envía la solicitud de misión al Consejo para realizar un estudio sobre el país en cuestión. En todos los casos, la misión debe ser aprobada por el país visitado; lo que no siempre ocurre o se hace con reticencia, como ocurrió en la visita del Relator Especial a España en 2006.⁶

Las repercusiones efectivas de estos informes dependen mucho de la voluntad política, ya que no siempre se reconocen las conclusiones ni aplican las recomendaciones aportadas. Pero, independientemente de sus resultados, lo que sí han tenido todos estos informes es una importante repercusión mediática en los países en los que se realizan, al dar una visión general del problema de la vivienda, y suelen poner en entredicho o matizar las proclamas oficiales. Sin ir tan lejos, esto ocurrió con el informe sobre España. El Gobierno, más que tomar nota de la situación descrita por M. Kothari (A/63/275), se dedicó a defender las bondades de su política habitacional. El tiempo, sin embargo, le ha dado la razón al experto de ONU. Entre otros problemas observó “que factores económicos y financieros, entre los que cabe mencionar la especulación generalizada, han tenido efectos negativos en el derecho a una vivienda adecuada en España. Lo elevado de los precios y la falta de parques de vivienda pública, en particular de viviendas de alquiler, han afectado a grandes sectores de la población”. También señaló que “uno de los elementos más significativos de la política de vivienda de España, en comparación con la de otros países de la Unión Europea, es la prioridad que se ha asignado en los últimos decenios al modelo de la propiedad de la vivienda mediante distintos instrumentos, tales como la política impo-

una-denuncia/>.

⁶ Según informó Observatori DESC, el Gobierno español tardó más de dos años en aceptar la visita en misión oficial de M. Kothari: <www.descweb.com>.

sitiva y los planes de vivienda pública”. Ante ello el Relator Especial recomienda reflexionar “seriamente sobre el funcionamiento del mercado, el modelo de propiedad de la vivienda y su posible efecto negativo en las posibilidades de vivienda económica, y será preciso que el Estado intervenga en el mercado”.

El último informe de la actual Relatora Especial (presentado el 09/08/2010) profundiza aún más en el tema, pero esta vez a escala global. Se centra

en la identificación de los sectores de la población excluidos socialmente por temas de vivienda y realiza un llamamiento para su protección. En concreto, los fuertes flujos migratorios que se están produciendo en la actualidad acentúan el incumplimiento de este derecho y propone una serie de recomendaciones sobre la manera de garantizar y mejorar el disfrute por los migrantes del derecho a la vivienda.

AÑO	“ENFOQUES”	“MISIONES”
2001	Definición del mandato y objetivos	
2002	Discriminación y efectos de la globalización	Territorios palestinos ocupados; Rumanía; México
2003	Agua; Mujeres	Perú; Afganistán
2004	Desalojos forzados	Kenia; Brasil
2005	Población sin techo; Mujeres	Camboya; Irán
2006	Mujeres	Australia; Líbano e Israel; España
2007	Orientaciones sobre desalojos	África del Sur; Canadá
2008	Visión del primer mandato. Justicia y áreas de trabajo del 2º mandato	
2009	Crisis financiera; Cambio climático	Maldivas; Afganistán, México, Perú y Rumanía (Seguimiento)
2010	Efecto de los grandes eventos en la consecución del derecho a la vivienda	EEUU; Kenia, Brasil y Camboya (Seguimiento)

Cuadro1: Informes de los Relatores Especiales sobre una Vivienda Adecuada. Fuente: ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Consideraciones finales

No es este el lugar para realizar un estudio detallado de los distintos informes de los Relatores Especiales sobre de la situación mundial sobre el acceso a una vivienda adecuada en el mundo. Cabe señalar, eso sí, que el panorama descrito es realmente preocupante. En síntesis, pese a los avances detectados en algunos países o regiones, el derecho a la vivienda lejos está de ser un derecho efectivo; es más, para grandes colectivos de la humanidad, especialmente los social, económica y jurídicamente más vulnerables -esos 2.000 millones de pobres, mayoritariamente mujeres, que viven con menos de 2€ al día, los mi-

grantes, los desalojados o desplazados por catástrofes o la especulación inmobiliaria...-, el derecho a la vivienda adecuada es hoy por hoy pura entelequia.

Ante ello, cabe hacer una valoración de los objetivos y alcances de la labor realizada por los Relatores Especiales sobre una vivienda adecuada. Ciertamente, no es una pregunta sencilla, tanto por su alcance como por las muchas áreas en que se desenvuelven los Relatores Especiales. Pese a ello, consideramos que es posible exponer cuatro consideraciones generales que de algún modo responderían la pregunta planteada.

a. De manera bastante generalizada la labor de los Relatores Especiales ha sido internacional-

mente reconocida o, cuando menos, sus informes suelen estar presentes de manera positiva en las relaciones documentales de expertos e instituciones dedicadas al mejoramiento del hábitat. Por su propia orientación, estos informes se utilizan sobre todo para mostrar la problemática habitacional mundial y para contextualizar las situaciones locales. Por otra parte, las matizaciones que los Gobiernos de los países estudiados suelen hacer de las conclusiones de los Relatores Especiales muestran que realmente se tratan los asuntos más sensibles de las políticas habitacionales; lo cual, en sí, constituye un mérito de los Relatores Especiales y de la forma de elegirlos. Esto no significa que no haya críticas. Estas apuntan sobre todo a la difícil (para algunos nula) transposición que tienen sus recomendaciones a las legislaciones particulares y al cumplimiento efectivo de las mismas.

b. El hecho de que los Relatores dependan del Consejo de Derechos Humanos y no de alguna institución que actúe en la construcción efectiva del hábitat, como podría ser el Centro para los Asentamientos Humanos de la propia ONU –UN-HABITAT–, condiciona y orienta la mirada así como los objetivos de los estudios e informes, centrados sobre todo en cuestiones jurídicas más que en análisis del estado “material” de los asentamientos humanos. Esto explicaría también por qué las recomendaciones suelen centrarse en aspectos legales más que urbanos o arquitectónicos. Lo cual no supone un demérito para el trabajo de los Relatores Especiales, pues diversos organismos –como la Coalición Internacional del Hábitat, la Asamblea de los Pueblos o la propia ONU– han puesto de manifiesto la importancia de la seguridad jurídica como uno de los elementos esenciales de la habitabilidad básica.

c. La visión de Naciones Unidas sobre el Derecho a la vivienda ha ido cambiando desde su consideración como un derecho autónomo a incluirlo en

una mirada más comprensiva donde este derecho aparece como elemento fundamental de los Derechos Humanos. Es decir, se ha tomado conciencia de que el cumplimiento del *Derecho a la vivienda* –proporcionar a cada ser humano una vivienda adecuada– no es suficiente para tener una vida digna. El cambio en la denominación de las Relatorías Especiales no deja duda sobre esta reorientación conceptual. En 1993 la Comisión de Derechos Humanos designó a Rajindar Sachar como *Relator Especial sobre el fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada*.⁷ En cambio la Relatoría Especial creada en 2000 considera el *Derecho a la vivienda* como “elemento integrante”, pero no exclusivo, del *Derecho a un nivel de vida adecuado*. Cabe señalar que este cambio de perspectiva en la concepción del papel de la vivienda en la consecución de una vida adecuada, también lo ha asumido Naciones Unidas en las recomendaciones sobre el enfoque de las políticas habitacionales realizadas por UN-HABITAT. Desde su fundación en 1978 ha pasado de exigir que las políticas habitacionales se centren en la eliminación de los tugurios, proporcionando cobijos dignos, a recomendar que las políticas habitacionales se aborden desde la perspectiva del *Derecho a la ciudad* con la finalidad de lograr ciudades más justas y habitables.⁸ De hecho, existe un interés por parte de la Relatoría en visibilizar los problemas contemporáneos, realizando informes pertinentes al momento histórico en el que se encuentre el derecho a la vivienda.

d. La conclusión más evidente y comprometedora de los distintos informes de los Relatores Especiales la expresó con claridad R. Sachar, respon-

⁷ Por la profundidad en que se abordan los temas tratados y sobre todo por estar escritos en un lenguaje directo y claro, poco común en los documentos internacionales, resulta instructivo detenerse en este informe: <<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/91/PDF/G9314091.pdf?OpenElement>>.

⁸ Para un panorama general del tema, vid. Núñez Martí y Goycoolea Prado, 2010.

sable de la Relatoría sobre Vivienda anterior a la actual que nos ocupa. En su informe de 1993 señala⁹: “Pese a que existe una amplia base legal en apoyo del derecho a la vivienda, como se demostrará en este informe, y a pesar del acuerdo general entre los especialistas en derechos humanos en el sentido de que las condiciones de vivienda y de vida siguen empeorando en todo el mundo, es una realidad que el derecho a la vivienda y las atribuciones que este derecho implica siguen teniendo sólo un interés marginal y constituyen un aspecto en gran parte inexplorado de los derechos humanos”. De ahí que el propio R. Sachar -como también lo harán los posteriores Relatores Especiales - se plantease como uno de los principales objetivos de su mandato “demostrar, sobre la base de la información disponible, la necesidad urgente de una acción por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas—es decir, de todos los países que la integran – en relación con el derecho a la vivienda”. Aquí, como bien sabemos, queda mucho por hacer.

Referencias

NÚÑEZ MARTÍ, Paz y GOYCOOLEA PRADO, Roberto. Cambios de paradigmas en la forma de intervenir en los asentamientos humanos de UN-HABITAT. De “la vivienda es mi derecho” a “ciudades armoniosas”. *Jornadas de Arquitectura y Cooperación al Desarrollo*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2010, p. 49-58.

Cita del artículo

GOYCOOLEA PRADO, Roberto; NÚÑEZ MARTÍ, Paz. Objetivos y alcances de los Relatores Especiales sobre la vivienda adecuada de Naciones Unidas. *Hábitat y Sociedad*, 2010, nº 1, p. 161-167.
<www.habitatsociedad.us.es>.

<http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i1.11>

⁹ R. Sachar fue Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de ONU. El informe de 1993 llevaba por título “Realización de los derechos económicos, sociales y culturales”:
<<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5ff5958d8d3a3ccb80256766004e082c?Opendocument>>.