

DE VANCOUVER 1976 A VANCOUVER 2006

Una revisión crítica desde la perspectiva no gubernamental

Enrique Ortiz Flores

Septiembre, 2008

*Para Han van Putten,
fundador y ex presidente de la
Coalición Internacional para el Hábitat (HIC),
incansable compañero de camino y
convencido promotor del diálogo
con los organismos internacionales.*

A treinta y dos años de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Vancouver, Canadá, es imperativo realizar un balance y una reflexión crítica sobre la forma en que se aplicaron y se fueron modificando las posturas de la Declaración de Vancouver.

Este artículo busca contribuir a este propósito desde la perspectiva de uno de los actores que, desde la sociedad civil organizada, hemos dado seguimiento activo a los eventos emblemáticos convocados por Naciones Unidas y, en forma permanente, a los procesos del hábitat popular con los que estamos comprometidos.

Vancouver `76 un diálogo fecundo

Fuimos muchos los asistentes al Foro Hábitat que se realizó en paralelo a la Conferencia oficial, que llegamos ahí con cinco, diez e incluso más años de experiencia en la investigación, la reflexión y la práctica concreta vinculada a los procesos de urbanización acelerada que se desarrollaban en algunas regiones del planeta. Algunos éramos participes ya de acciones impulsadas por las primeras ONG dedicadas al campo del hábitat, surgidas en los años 60 de circunstancias e iniciativas muy diversas.

Estos antecedentes permitieron una rápida identificación y articulación al abrirse el Foro Hábitat, lo que llevó a integrar un grupo muy activo que tomó el nombre de Tercer Mundo y que de inmediato se enfocó a formular un texto de posición para enriquecer el planteamiento original de la declaración que el Foro haría llegar a la Conferencia Oficial.

En la formulación de la declaratoria del Foro Hábitat a la Conferencia de Naciones Unidas que se consensó entre los participantes, se estipulaba que:

“Los objetivos de la Conferencia Hábitat sólo serían alcanzados si ésta abordaba las causas fundamentales de los problemas más serios de los asentamientos humanos”¹.

Esto referido principalmente a la privación extrema en la que, de acuerdo al Banco Mundial, vivían ya más de 900 millones de personas.

“Abogamos no sólo por mayor equidad entre las naciones sino también y ante todo por una mayor equidad entre las personas”².

La declaración de Vancouver responde a estos hechos afirmando que:

“...se deben destacar los perjuicios derivados de la transferencia de normas que sean adoptables sólo por minorías que puedan agudizar las desigualdades, el mal uso de los recursos y el deterioro sociocultural y ecológico de los países en desarrollo”³.

Y va aún más lejos al reconocer que:

“La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más destituidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria”⁴.

Uno de los temas que mayor interés despertaron en los debates del Foro fue el de la participación popular en las decisiones.

“Todos los gobiernos deben establecer a todos los niveles de decisión un marco dentro del cual la gente y las comunidades puedan tomar el máximo número de decisiones para ellos mismos y acceder a los medios para implementarlos”.

La gente común debe ser habilitada para tomar parte en las decisiones concernientes a todos los aspectos que afectan su vida. Este principio no sólo debe ser observado por los gobiernos, pues debe estar en la base de las decisiones hechas por fuerzas económicas poderosas que al presente están sujetas a un control insuficiente”⁵.

Al analizar los documentos preparados por la Secretaría de la de la Conferencia como base de los debates de los representantes gubernamentales, algunos participantes del Foro no gubernamental nos oponíamos a aceptar que la participación se planteara como condición para recibir ayuda. Un pueblo participa, decíamos, cuando se organiza para exigir justicia y

¹ Statement to the UN Conference, third draft. Mimeografiado.

² *Ibíd.*

³ Declaración Vancouver, directrices para la acción, parágrafo 7.

⁴ *Ibíd.*, parágrafo 8.

⁵ Statement to the UN Conference.

cuando, en el caso de los asentamientos humanos, toma decisiones y asume el control de los procesos del hábitat.

En un texto que preparé sobre el tema como integrante de la delegación de la Sociedad Mexicana de Planificación y que tuve la oportunidad de leer en el plenario del Foro, cuestionaba el planteamiento de que era necesario participar para poder cuando “el único camino viable para construir una sociedad justa es alcanzar poder para participar”⁶.

Planteaba también la necesidad de un cambio de actitud respecto a los procesos de urbanización popular ya que su calificación como “irregulares” implicaba – y hoy más que nunca lo sigue implicando – culpar a los pobladores de los problemas que enfrentan tales procesos. “¿Cuál es la irregularidad en esto, el que el pobre deba recurrir a caminos ilegales para darse un techo o el que la legislación vigente en un país (...) no contemple sus realidades económicas y sociales más evidentes?”⁷.

La conferencia oficial, por su parte, también dio un tratamiento profundo al papel de la participación popular en los procesos de producir y gestionar el hábitat humano. Se reconoce en el documento final que:

“La participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planeación de estrategias, (...) debería influir en todos los niveles de gobierno, en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos”⁸.

Y se establece, atendiendo a la propuesta del Foro que:

“Para que la participación popular sea efectiva debe existir una libre corriente de información entre todas las partes interesadas que deberá basarse en el entendimiento, la confianza y la educación mutuas”⁹.

Y yendo más al fondo plantea que:

“... los gobiernos deben establecer mecanismos para la participación popular que contribuyan a crear conciencia del papel que cabe a los pueblos en el proceso de transformar a la sociedad”¹⁰.

Respecto a la tierra la declaración del Foro no gubernamental demandaba a los gobiernos que:

“Las políticas de uso del suelo y de propiedad debieran garantizar el control de la tierra en interés público. Los propietarios de la tierra no deben lucrar con el incremento del precio del suelo que resulta de la inversión pública en infraestructura”¹¹.

⁶ Ortiz Enrique, 1976. *Participación de la población en el mejoramiento de la calidad de vida en países dependientes*. En: Planificación Núm. 18. Sociedad Mexicana de Planificación. México.

⁷ Ibid.

⁸ *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Informe de la Tercera Comisión*, 1976. Recomendación E1, Función de la participación popular.

⁹ Recomendación E3, acción recíproca

¹⁰ Recomendación E5, nuevas formas de participación

Aquí también se dio respuesta similar a estas y otras inquietudes sociales. Así, entre las recomendaciones sobre el suelo que dio la Conferencia a los gobiernos¹², destacan aquéllas que plantean que:

“La tierra es un recurso limitado cuya gestión debe estar sujeta a vigilancia o control público en interés de la nación”¹³.

“El cambio en la utilización de la tierra, en especial cuando pasa del uso agrícola al urbano, debería estar sometido al control y a la reglamentación pública”¹⁴.

“La plusvalía que resulte del alza del valor de la tierra a consecuencia de los cambios en su utilización, de las inversiones públicas o del crecimiento general de la comunidad debe ser susceptible de recuperación adecuada por los órganos públicos”¹⁵.

La atención de los grupos de menores ingresos fue otro tema de gran interés para los participantes en el Foro que trabajaban en el análisis de los asentamientos espontáneos o que experimentaban nuevos caminos como la producción social organizada a través de procesos asociativos como las cooperativas, la vivienda rural y el mejoramiento participativo de tugurios.

Una de las estrellas del Foro fue John Turner, quien desde mediados de los años 60 venía estudiando y escribiendo sobre los procesos de urbanización espontánea en las barriadas de Lima. Llegaba a Vancouver con un amplio reconocimiento por su trabajo. Conferencista magistral y asesor de los organizadores del Foro y de la Conferencia tuvo ciertamente un fuerte impacto en los debates y las resoluciones

Turner reconocía que en el proceso de habitar los pobladores son los principales actores y que, en consecuencia, deben tener la libertad de tomar las decisiones convenientes a su hábitat, lo que se hace imposible cuando éstas son controladas centralmente por los organismos públicos. Abogaba por el apoyo a estos procesos mediante un conjunto o red de servicios especializados, combinables a voluntad del usuario y no paquetes obligatorios. Servicios regidos por dos criterios: las necesidades autodefinidas por el usuario y las reglas no autoritarias y abiertas que deberían normar el uso de la red¹⁶.

Habiendo una gran coincidencia con el reconocimiento del potencial productor del papel decisorio que deben tener los habitantes respecto a su hábitat y su vivienda y de la necesaria flexibilidad, confianza con el usuario y desburocratización con la que deben operar las instituciones de apoyo al hábitat popular, las organizaciones latinoamericanas presentes en Vancouver diferíamos en varios de sus postulados, ya que en su planteamiento no tocaba las causas estructurales que originan los asentamientos precarios ni la cuestión del poder real de los pobladores para hacerse de un hábitat digno.

¹¹ Statement to the UN Conference (third draft)

¹² Tema 10d., de las recomendaciones de la Conferencia para la acción nacional.

¹³ Recomendación D1. Gestión de los recursos de la tierra.

¹⁴ Recomendación D2. Control de los cambios en la utilización del suelo.

¹⁵ Recomendación D3. Recuperación de la plusvalía.

¹⁶ Citado en Robert, Jean, 1999. *La libertad de habitar*. Habitat International Coalition. México. pp. 56-59.

“¿Qué grado de control y de libertad tienen realmente nuestros pobladores cuando levantan sus viviendas? Tienen desde luego la libertad de elegir el grado de segregación e inseguridad que más les convenga.

¿Qué controlan realmente? Controlan su mano de obra explotada que pueden aportar gratuitamente los domingos; controlan las herramientas () y los materiales de desecho, controlan su propio bolsillo, única fuente de financiamiento a su alcance”¹⁷.

Los planteamientos de Turner tuvieron dos interpretaciones que trivializaron y distorsionaron sus planteamientos: los programas de lotes y servicios y la autoconstrucción dirigida que promovieron los organismos financieros multilaterales en los países del llamado Tercer Mundo.

Su idea de las redes de servicios de apoyo especializados a los autoproductores individuales fue retomada muchos años más tarde por algunas corporaciones cementeras trasnacionales, convirtiéndola en un gran negocio¹⁸.

Otra diferencia central, y ciertamente más significativa, se dio entre el planteamiento individual que Turner reconocía y promovía en torno a las decisiones de los habitantes respecto a su vivienda y la orientación que caracterizaba, ya desde principios de los años 60, los planteamientos latinoamericanos más avanzados, mismos que se fundamentaban en la organización social y en prácticas colectivas de decisión y control de los procesos habitacionales.

La Ley de Vivienda de Uruguay de 1968, que abrió cauce a las cooperativas de vivienda de ayuda mutua y propiedad colectiva; las experiencias de consolidación organizada de los campamentos chilenos y su propia experiencia cooperativa anterior a la dictadura; el programa peruano de los Pueblos Jóvenes, que buscaba la integración social de los pobladores urbanos para atender sus problemas de infraestructura, equipamiento y vivienda; las primeras cooperativas y experiencias rurales y urbanas organizadas de México, son algunos testimonios de ello. Estas y otras evidencias, y el debate fraterno llevarían a un acercamiento de posiciones que se hizo evidente en el trabajo que Turner realizaría más tarde, como miembro activo de HIC, para el Año Internacional de Vivienda para los sin Techo, en el que se destaca la capacidad creadora y productiva de las organizaciones autogestionarias.

¿Qué de todo esto recogió la Conferencia oficial? Habitat I reconoce en su documento final que:

“El llamado sector no organizado ha demostrado su capacidad para satisfacer las necesidades de los menos favorecidos en muchas partes del mundo, a pesar de la falta de reconocimiento y ayuda públicos¹⁹. También reconoce que: “La mayoría de las

¹⁷ Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, 1975. *Hacia la Implementación de un sistema popular de producción de vivienda*. En Suplemento Dinámica Habitacional. México. p. 1

¹⁸ Holsim y Cemex desarrollan programas que se aplican a través de sus distribuidoras que incluyen asesoría técnica (en diseño, presupuestación y construcción), crédito y venta de materiales y componentes adecuados a la vivienda popular.

¹⁹ Recomendación C8. Construcción por el sector no organizado.

viviendas que se construyen actualmente en el tercer mundo son suministradas por los propios ocupantes”. Y recomienda que: “Una parte importante de los esfuerzos de una política de vivienda debería consistir en programas e instrumentos que ayudaran activamente a proporcionarse viviendas de mejor calidad, individual o colectivamente”. Entre las medidas que propone para lograrlo está el: “Fomento de las cooperativas para la vivienda, la infraestructura y los servicios”²⁰.

Aunque escuetos, estos párrafos reconocían los procesos tanto individuales como colectivos de producción del hábitat y daban recomendaciones precisas a los gobiernos para apoyarlos.

Los ejemplos comentados hacen ver que, pese a las diferencias de enfoques, entre la Conferencia y el Foro, se dio en Habitat I una convergencia básica en los planteamientos y propuestas de ambas partes que permitieron generar acuerdos y consolidar avances importantes en el tratamiento de los graves problemas de urbanización y vivienda.

Se creó el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y en paralelo surgieron organismos civiles algunos de ellos internacionales como el Consejo Internacional para el Hábitat²¹. La importancia que dio Habitat I a la planificación, a la reforma y creación de nuevas instituciones públicas encargadas de la gestión y el financiamiento de los asentamientos humanos, al diseño de instrumentos operativos, tuvo también su contraparte social con el surgimiento, en todas las regiones, de ONG especializadas en el tema, de organizaciones y movimientos sociales y de proyectos de investigación que indagaron sobre las causas de los problemas y orientaron los caminos para enfrentarlos.

Muchos de los actores sociales que participaron en el Foro lograron a lo largo de estos años mantener, ampliar, profundizar y replicar sus planteamientos y crear nuevas organizaciones que, en alianza con los movimientos sociales urbanos, han venido trabajando en su promoción y defensa ante el paulatino abandono de los planteamientos de Vancouver por los gobiernos y por los propios organismos internacionales, principalmente los de financiamiento al desarrollo surgidos de Bretton Woods²², cuya subordinación a los grandes intereses económicos de los países ricos y de las corporaciones transnacionales ha sido proverbial.

De Vancouver al Año Internacional de Vivienda para los sin Techo: nuevos retos y esperanzas

El esfuerzo por concretar las observaciones de Habitat I, enfrentó las dificultades de la pobreza creciente, los cambios de gobierno, la burocratización y la tecnocracia, los intereses creados y la magnitud de los retos a enfrentar. Pero también dio origen a múltiples iniciativas sociales, modestas en sus alcances y en sus números, pero que pusieron en marcha la construcción de un proceso más creativo y permanente.

Estos esfuerzos y esperanzas se han fortalecido gracias a la articulación de dos campos estratégicos: la lucha por el disfrute pleno de los derechos humanos -civiles, políticos,

²⁰ Recomendaciones C10 a, b y c. Apoyo a la autoayuda.

²¹ Habitat Internacional Council, hoy Habitat Internacional Coalition, HIC.

²² Fondo Monetario Internacional. Banco Mundial y los Bancos regionales de Desarrollo.

económicos sociales, culturales y ambientales- y la que plantea la democratización de todos los procesos implicados en la producción y gestión del hábitat.

En 1966, en el marco de las Naciones Unidas, se había firmado el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce el derecho humano a la vivienda y otros derechos vinculados al hábitat.

La universalidad, interdependencia e indivisibilidad -características inherentes a los derechos humanos- impiden limitar ese derecho a quién pueda pagarlo y obligan a concebirlo en su articulación territorial con los demás derechos humanos reconocidos. También exigen vincularlo a su entorno físico, socio-cultural y ambiental y, lo que es fundamental, plantean obligaciones a los estados y fomentan la acción corresponsable de la sociedad para garantizar su disfrute.

Se introducía así, desde la misma Organización de las Naciones Unidas, un tema de carácter profundamente político que contrastaba con el manejo limitado a lo técnico-financiero que venía desarrollando desde su fundación el organismo responsable de atender el tema de los asentamientos humanos.

Esta nueva perspectiva obligaría a profundizar en las causas estructurales de los problemas y conduciría a repensar la ciudad, los lugares y la vivienda desde los principios rectores de los derechos humanos: la libre determinación, la igualdad y no discriminación, la equidad -en particular la equidad de género-, la solidaridad y la cooperación, la responsabilidad según capacidad y recursos, la participación, la atención a personas y colectivos vulnerables, la transparencia y la rendición de cuentas.

Un paso trascendental, en esta nueva perspectiva, fue dado por las organizaciones sociales y no gubernamentales en ocasión del proceso preparatorio del Año Internacional de Vivienda para los sin Techo, proclamado en 1982 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, para celebrarse durante 1987, a poco más de 10 años la Conferencia de Vancouver²³.

El Consejo Internacional para el Hábitat (HIC), aprovechó esta convocatoria para organizar una serie de actividades. Bajo la coordinación de John Turner, la asesoría de Yves Cabannes y el apoyo activo del grupo conductor del proyecto (HIC NGO Habitat Project) se documentaron 341 experiencias de ONG y organizaciones de base de 75 países con el propósito de dar a conocer las contribuciones y el enorme potencial de las comunidades en la producción y mejoramiento de sus barrios y viviendas. Se seleccionaron 20 de ellas para realizar estudios de caso profundos y se elaboraron, gracias al empuje de Habitat Forum Berlin, carteles con una síntesis visual de los casos más relevantes de África, Asia y América Latina.

Bertha Turner reunió estos materiales y los editó en el libro *Building Community*²⁴, prologado por Dom Helder Camara. John Turner preparó la introducción en la que resalta el potencial de

²³ Resolución adoptada por la Asamblea General en su sesión trigésimo séptima, 20 de diciembre de 1982.

²⁴ Turner Bertha, editora, 1988. *Building Community a Third World Case Book*. Habitat International Coalition. Londres.

la gente, su capacidad de producir más con menos y de construir comunidades vivas, lo que exige autonomía local y apoyos institucionales que garanticen a la vez espacios de libertad para la autogestión comunitaria, sin que esto signifique el abandono por el Estado de sus responsabilidades²⁵.

También escribió las conclusiones en las que insiste en el cambio esencial del papel de los organismos públicos, de proveedores de viviendas terminadas al de promotores de programas de apoyo a las organizaciones de base comunitarias autogestionarias en la producción de sus viviendas y barrios, destacando, además, el papel estratégico de las ONG en tales procesos²⁶.

Los resultados de este enorme esfuerzo de HIC, que involucró a muchos actores en todo el mundo, su preocupación por el incremento de los desalojos y su convicción de trabajar por hacer efectivo el derecho fundamental de todos a una vivienda adecuada, asequible y con servicios básicos lo llevó a convocar a un encuentro en abril de 1987 en Limuru, Kenia²⁷, al que asistieron 57 ONG y organizaciones sociales de 40 países. Ahí se reflexionó sobre el papel de HIC frente a los problemas habitacionales; sus relaciones con las organizaciones sociales de base, con los gobiernos y la cooperación internacional; la importancia de hacer investigación para fortalecer su trabajo y la formulación de un plan de acción, cuyos resultados se recogieron en la Declaración de Limuru²⁸. Este proceso condujo a HIC a transformarse realmente en una red global, cambiar su nombre al de Habitat Internacional Coalition, abrir su membresía y su consejo a las redes regionales y organizaciones sociales y no gubernamentales de los países no industrializados, y a ubicar su sede secretarial en uno de ellos.

Debates posteriores en el Habitat Forum, realizado en junio de ese mismo año en Berlín, condujeron a cambiar sus bases constitutivas para recoger los cambios y centrar su objetivo en:

“el reconocimiento y el logro del derecho de todo ser humano para contar con un lugar en el cual vivir en paz y dignidad, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados”²⁹.

Se establecían con esto los derechos humanos vinculados al hábitat y, en particular, el ya reconocido derecho a una vivienda adecuada como el eje articulador de su quehacer cotidiano.

Los caminos se bifurcan. Consecuencias del Consenso de Washington

De acuerdo a la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, el objetivo mediato del Año Internacional de los Sin Techo era:

²⁵ Ibid. pp. 13-16

²⁶ Ibid. pp. 169-181.

²⁷ Este encuentro convocado por HIC se realizó previamente al Foro Global de ONG, convocado por el Centro Hábitat de Naciones Unidas en su sede de Nairobi.

²⁸ HIC, 1987. *The Limuru Declaration*. Limuru, Kenia.

²⁹ HIC Constitution, junio 1988.

“Demostrar para el año 2000 caminos y medios para mejorar la vivienda y los barrios de los pobres y los que viven en situación desventajosa”.

El año Internacional, se afirmaba, no es sólo un acontecimiento de coyuntura, es un programa de acción hasta el año 2000. De hecho el lema de ese año era: vivienda para todos al año 2000.

La rica diversidad de experiencias organizativas de producción del hábitat, provenientes de muy diversos rincones del planeta, muchas de ellas realizadas con el apoyo de algunos programas públicos y de ONG, aportaba al Año Internacional de los Sin Techo una propuesta sustantiva, viable y concreta para enfrentar este reto.

¿Qué interfirió con esos propósitos y que impidió fortalecer y abrir un apoyo firme a la producción y la gestión social organizada de los asentamientos humanos y la vivienda?

A finales de los años '80, con la caída del muro de Berlín, se daba paso al fortalecimiento de tendencias que corrían en sentido contrario y que llevaron a la imposición de políticas que conciben la vivienda como mercancía, la ciudad como paraíso de la especulación financiera e inmobiliaria y los bienes comunes y limitados, -el suelo, el agua e incluso el aire- como producto sujeto a las reglas del mercado y de la escasez.

El Consenso de Washington³⁰ -impulsado en los años noventas por los organismos multilaterales de financiamiento al Desarrollo- origen de las políticas neoliberales, trajo consecuencias muy graves al incrementar la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la devastación de la naturaleza.

El Consenso de Washington se resume en 10 puntos. Los tres primeros: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público y reforma impositiva, llevaron a cancelar a favor de la iniciativa privada la participación directa de los Estados en la producción de vivienda y otros componentes de hábitat; a fragmentar las políticas mediante criterios de focalización y a disminuir el monto de recursos fiscales destinados a atender las necesidades habitacionales de los sectores de bajo ingreso.

El cuarto, liberalización de las tasas de interés, aunado a la disminución de los subsidios, a la mercantilización desregulada de la tierra y a la política de controlar hacia la baja los salarios, impidió, contrariamente a los postulados neoliberales, el acceso de grandes sectores de la población a la vivienda producida por el mercado.

Las tasas de cambio competitivas, la liberación del comercio internacional y la apertura a la inversión extranjera directa, siguientes tres recomendaciones del listado, favorecieron el flujo

³⁰ Listado de políticas pensadas para abrir nuevos espacios a la expansión global de las grandes corporaciones. No es un consenso alcanzado entre países sino entre organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial), el Congreso de Estados Unidos y otros organismos y expertos con sede en Washington

de capitales, materiales, componentes y proyectos del exterior a los mercados locales, afectando principalmente a los pequeños y medianos productores y a los profesionales.

La política de privatización, octava de la lista, contribuyó al manejo del suelo como mercancía escasa, a la subordinación del derecho a la vivienda a los intereses económicos y a desalentar la producción social organizada del hábitat mediante la individualización de los problemas, las soluciones y la posesión de la vivienda.

La desregulación, propuesta en el noveno punto, llevó a eliminar las áreas y programas de planeación del desarrollo urbano, a convertir los organismos de vivienda en entidades de financiamiento de segundo piso y, como consecuencia, a reducir o eliminar los apoyos sociales, técnicos y administrativos que antes daban a los productores sociales.

Los derechos de propiedad firmemente establecidos, último punto del decálogo, promovidos ampliamente por el economista peruano Hernando de Soto, limitan las opciones de tenencia a la propiedad privada individual y dejan a los pobres fuera de toda consideración respecto a la función social de la propiedad y, como resultado, en condiciones vulnerables al quedar sujetos a las presiones del mercado inmobiliario y de los negociantes de hipotecas.

La consecuencia de estas políticas en las ciudades ha sido su crecimiento desordenado y la producción masiva de casitas individuales que no hacen ciudad ni construyen ciudadanía. También la invisibilización y la cancelación de apoyos a los procesos de producción y gestión social participativa del hábitat cuando no incluso su criminalización y su erradicación forzada.

¡Nada más alejado de las prácticas y propuestas que se venían tejiendo por la sociedad civil organizada desde los años 60'!. Nada que pudiera contribuir a concretar el propósito de garantizar el acceso de todos a la vivienda para el año 2000.

Los organismos multilaterales de financiamiento se encargaron de promover estas políticas mediante las negociaciones relacionadas con la deuda externa de los países en desarrollo, la imposición de ajustes estructurales, el condicionamiento de los créditos que otorgan para el desarrollo urbano y la vivienda, y la producción y amplia difusión de documentos que dan sustento conceptual y técnico a sus recomendaciones. Uno de estos, publicado por el Banco Mundial en 1993,³¹ tradujo en recomendaciones muy concretas para el sector vivienda los postulados ampliados del Consenso de Washington, contribuyendo significativamente al cambio radical de las políticas en este campo. Se dejaba atrás el papel proveedor del Estado para impulsar un papel facilitador, limitado, por supuesto, a facilitar la producción mercantil privada del hábitat.

El caso mexicano ilustra claramente este impacto, ya que a 8 años de la publicación de este documento, se tomaban punto por punto las recomendaciones establecidas en uno de sus apéndices³² para la determinación de los objetivos y estrategias centrales del Programa

³¹ The World Bank, 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington. Publicado en español en 1994 bajo el título: *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*.

³² Ibid. Technical Supplement 2: Enabling the Housing sector to Work. pp. 113-144

Sectorial de Vivienda 2001-2006³³, programa que paradójicamente contribuyó a construir una industria de producción mercantil de viviendas muy exitosa y productiva pero que se olvidó de los productores sociales y dejó fuera de acceso al mercado a la mitad de la población del país, aquella ubicada por debajo de la línea de pobreza. Así, la única recomendación del Banco Mundial que no se cumpliría sería la de focalizarse en los más pobres.

El proceso de globalización neoliberal conducido por las cada vez menos y más poderosas corporaciones transnacionales, fue haciendo cada vez más evidente la existencia de dos proyectos antagónicos: el del dinero que se articula en las redes y nodos de control del espacio virtual y el de los lugares y la gente.

La cumbre de la Tierra

Desde principios de los 90, el proceso preparatorio de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida popularmente como la Cumbre de la Tierra, movilizó y puso en contacto a una multitud de actores comprometidos en las más diversas actividades.

Ya no llegaríamos solos y desarticulados a Río como nos tocó hacerlo en Vancouver, sino organizados y con alianzas establecidas entre actores sociales de diversas partes del mundo.

La Cumbre de la Tierra se planteó, desde el inicio del proceso preparatorio, como un desafío para quienes trabajamos en el campo del hábitat ya que la temática urbana no figuraba como tema relevante.

Desde varios frentes - en los comités preparatorios oficiales y en múltiples espacios creados por los gobiernos o en forma autónoma por la academia o la sociedad civil – se trabajó para introducir el tema del hábitat en los debates. En un mundo en acelerado proceso de urbanización no cabía ya ignorar las ciudades sobre todo cuando no solo padecen problemas ambientales severos sino creciente precariedad y carencias que afectan a cientos de millones de personas, principalmente en los países del llamado Tercer Mundo. Pero también por la urgencia y la posibilidad de avanzar en la construcción de condiciones que garanticen que su crecimiento futuro no se dé a costa del campo, de las áreas de preservación ecológica, de otras ciudades y de las futuras generaciones.

Entre las organizaciones interesadas, el Foro Brasileño de Reforma Urbana, el Frente Continental de Organizaciones Comunales y la Coalición Internacional para el Hábitat prepararon un texto que fue debatido durante el Foro paralelo a la Conferencia de Naciones Unidas para integrar el Tratado por Ciudades, Villas y Pueblos Justos, Democráticos y Sustentables³⁴, documento que constituyó el inicio y el fundamento de un amplio proceso de

³³ Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Nacional de Vivienda, 2001. *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006: Resumen ejecutivo*. México.

³⁴ *Tratado por Ciudades, Villas y Pueblos Justos, Democráticos y Sustentables*. En: HIC Noticias No. 9, junio, 1997. México.

trabajo intelectual y lucha social para la promoción del derecho a la ciudad y a un entorno ambiental sano en el mundo.

La formulación del Tratado articuló en forma integral los asentamientos rurales y urbanos, superando las visiones parciales tanto de los conservacionistas a ultranza como de los luchadores sociales por viviendas adecuadas. Se avanzaba así hacia una visión integral y compleja del tema que obligó a repensar la relación campo-ciudad y a vincular temas sectoriales de alto impacto social como el de la vivienda al marco en el que se ubican (rural o urbano) y a su entorno ambiental.

Fundamentado en tres principios: el derecho a la ciudadanía, la gestión democrática a nivel local y la función social de la propiedad, sus signatarios buscaban contribuir:

“(…) al avance de los movimientos sociales y la construcción de una vida digna en las ciudades a través de la ampliación de los derechos ambientales, económicos, sociales y políticos de sus habitantes, de cambios en la gestión de la vida urbana y en su calidad de vida, de la construcción de un medio ambiente que sea disfrutado por ésta y las futuras generaciones”³⁵.

Se articulaban ya aquí los temas sociales, económicos y ambientales al de los derechos humanos (reconocidos y por reconocer), lo que sería más tarde retomado por las redes que promovieron el Tratado y por muchos otros actores comprometidos en procesos nacionales como el brasileño -que en 2001 logró concretar uno de los instrumentos más avanzados de gestión urbana en el mundo: “El estatuto de la Ciudad”- e internacionales como el que promueve, en el marco del Foro Social Mundial, la formulación de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (ver: Inicios del siglo XXI: tiempos de foros y de definiciones, p. 21).

Otro resultado muy relevante de la Cumbre de Río fue constatar que aunque la relación entre lo que sucedía en el Foro no gubernamental y la Conferencia era, por la distancia física, las restricciones impuestas por la seguridad y las actitudes oficiales, más difícil de establecer que en encuentros anteriores, los caminos para promover nuestras propuestas ya no dependerían a partir de entonces de los reducidos espacios que las conferencias intergubernamentales concedían a las ONG invitadas. Una tarde, durante el desarrollo de la Cumbre, de las favelas de Río bajarían miles de personas pertenecientes a los movimientos sociales urbanos brasileños que se unirían a los promotores del Tratado para avalarlo e impulsarlo como parte de sus reivindicaciones.

Hábitat II, un nuevo desafío

A veinte años de Vancouver se llevó a cabo la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), teniendo como temas centrales: vivienda para todos y asentamientos humanos sustentables en un mundo en urbanización. El secretariado de Hábitat convocó a los gobiernos a organizar comités nacionales que incluyeran la

³⁵ Ibid.

participación de todos los actores y les abrió espacios importantes tanto en los comités preparatorios como en la Conferencia misma para interactuar con los gobiernos.

Han van Putten, entonces presidente de HIC y representante de esta coalición ante el Comité Preparatorio, afirmaba en una carta dirigida a las ONG participantes en el proceso que:

“En ninguna otra reunión preparatoria de alguna conferencia de la ONU las ONG fueron tan plenamente asociadas como en el Prep Com 2 de Hábitat II. Ningún delegado gubernamental cuestionó el derecho de las ONG a tomar parte de las discusiones del Comité y sus grupos de trabajo en condiciones de igualdad con los gobiernos. Las ONG fueron formalmente invitadas a designar representantes al Grupo Informal de Trabajo responsabilizado de elaborar el borrador del Plan Global de Acción”.

El borrador de este Plan, estaba de hecho muy influenciado por las tendencias privatizadoras y la reducción del papel del Estado al de facilitador de este proceso.

Por iniciativa de las ONG, dice Han Van Putten en su carta, se lograron introducir algunos cambios de importancia en los diversos capítulos del proyecto de la Agenda Hábitat, entre ellos destacó el reconocimiento de la responsabilidad principal que tienen los gobiernos en el cumplimiento de las metas surgidas de la Conferencia y con ello la relativización de su papel reducido al de facilitador del mercado que figuraba prominentemente en los borradores preparados por el secretariado.

En el plan de acción de la Agenda Hábitat se lograron introducir varios artículos orientados a facilitar también la producción de vivienda y el acceso al suelo por las comunidades³⁶.

Más difícil fue prosperar contra los textos y posiciones de algunos gobiernos respecto al reconocimiento que ya Vancouver había dado a la vivienda y los servicios como derecho humano básico que impone obligaciones a los gobiernos. Este tema, como se verá más adelante, se convirtió en el centro de las actividades y reivindicaciones de las redes, organizaciones y movimientos sociales participantes en el proceso preparatorio, la conferencia y el foro paralelo.

Mucho menos fue posible que la Agenda recogiera con claridad las causas inmediatas del problema creciente del hábitat en el mundo y los impactos del modelo económico neoliberal que se venía imponiendo con fuerza. La carta ya mencionada de Han van Putten recoge esta controversia.

La enmienda propuesta por las ONG expresaba:

“Reconocemos que una causa principal de los problemas que enfrentan los asentamientos humanos (...) es el sistema económico vigente con sus injustos términos de intercambio comercial, cargas de la deuda, sistemas de ajuste estructural

³⁶ The Habitat Agenda: Goals and Principles, commitments and Global Plan of Action. Habitat II, Estambul, Turkey, June 1996. Parágrafos 73, 74 y 79.

socialmente injustos y énfasis en la ganancia y el crecimiento ilimitado como principios rectores”.

Debido a la oposición del Reino Unido y otros países, la redacción fue edulcorada de la siguiente forma:

“Se reconoce que los problemas enfrentados por los asentamientos humanos (...) han sido exacerbados por, entre otros factores, desigualdades económicas a nivel internacional, cargas de la deuda de muchos países, efectos sociales negativos, de ciertos elementos de los programas de ajuste estructural y modelos no sustentables de desarrollo”.

Finalmente, en el preámbulo de la Agenda Hábitat no aparece ninguno de estos textos, aunque plantea que:

“Grandes segmentos de la población urbana mundial viven en condiciones inadecuadas y están confrontados con problemas serios, incluyendo los ambientales, exacerbados por una planeación y capacidades administrativas inadecuadas, falta de inversiones y tecnología, la insuficiente movilización y alocaación de recursos financieros, así como por la falta de oportunidades económicas”³⁷.

¡Todo un portento de prestidigitación lingüística e ideológica!

En defensa del derecho a la vivienda. Entre las banderas defendidas por las organizaciones sociales y civiles en el proceso de Hábitat II, destacan las relacionadas con el reconocimiento y plena realización del derecho a la ciudad y la vivienda; el reconocimiento y apoyo a la producción social del hábitat; la democratización de la gestión territorial; el papel de la sociedad civil organizada y la responsabilidad del Estado como garante de la justicia, la equidad, la democracia, y el uso responsable y sustentable de los recursos; nuevas modalidades de financiamiento y movilización de recursos sociales³⁸.

Respecto al primer tema, Habitat II se presentaba, para algunas organizaciones internacionales como la gran oportunidad para avanzar en el planteamiento y negociación de una Convención internacional sobre el derecho a la vivienda y de medidas e instrumentos que permitieran garantizar el pleno ejercicio y vigencia de este derecho. Esto en vista de los progresos ya alcanzados a esa fecha en cuanto al reconocimiento, definición y establecimiento de estándares de respeto y protección por parte de las Naciones Unidas y de un número

³⁷ *Ibíd.* párrafo 8 (fragmento)

³⁸ Algunos documentos relevantes se recogen en:

Delgadillo, Víctor, 1998. *Hábitat II: Declaraciones, Compromisos y Estrategias para la Acción*. Coalición Internacional para el Hábitat. Destacan ahí los documentos:

“El pueblo hacia Hábitat II. Documento de posición de las organizaciones no gubernamentales y de base” (1996). Coalición Internacional para el Hábitat. Pp. 24-64. “Diez postulados hacia Hábitat II”, (1995). Declaración de la Red Viviendo y Construyendo de Cytad en Hábitat II, pp. 71-75; “Reforma Urbana y Hábitat II”, (1995). V Encuentro del Frente Continental de Organizaciones Comunales pp. 77-79. “Vivienda para todos: Reto a los gobiernos del mundo”, (1996). Coalición Internacional para el Hábitat. pp. 95-99.

significativo de países. En el Prep. Com. I, realizado en Ginebra en 1994, discutimos las estrategias a seguir para lograr este objetivo.

Gran sorpresa debimos enfrentar durante el Prep. Com 2, realizado en Nairobi, en mayo de 1995, al encontrarnos con el rechazo activo de la delegación oficial de los Estados Unidos y algunos otros países al reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho humano básico, tal como lo recogía ya la Declaración de Vancouver .

Esto nos obligó a concentrar, a partir de ese momento, la mayor parte de nuestra energía en lo que ya considerábamos superado desde hacía 20 años, el reconocimiento mismo de este derecho, que para nosotros debía ser el fundamento en torno al cual habría de construirse la Agenda Habitat.

Esta posición del gobierno de Estados Unidos, obligó a concentrar esfuerzos en la preparación de documentos y declaraciones, al cabildeo y negociación de propuestas ante los gobiernos indecisos, a construir alianzas y a realizar acciones conjuntas con otras redes internacionales, regionales y locales, a interactuar con las instancias de derechos humanos de la ONU, a manifestarse públicamente, a reunir más de 700 mil firmas de apoyo que se entregaron al Secretario de Habitat II durante los días en que se llevaba a cabo la Conferencia en Estambul³⁹, a defender los graves impactos sociales de los desalojos forzados y de otras prácticas violatorias de este derecho.

Muy significativo dentro de este proceso fue el trabajo de cabildeo que hicieron muchos miembros de HIC en todo el mundo, valiéndose de su participación como integrantes de los comités nacionales. Durante la discusión final del tema en la Conferencia, al menos 6 delegaciones habían incluido como asesores a representantes de ONG vinculadas a HIC. Esto y la posición solidaria y firme de algunos países de la Unión Europea; del Foro Mundial de Parlamentarios y del grupo de los 77 facilitaron finalmente la inclusión del derecho a la vivienda tanto en la Declaración de los Gobiernos como en la Agenda Hábitat. En la Declaración, el solo documento que establece compromisos aceptados por los gobiernos participantes, se dice:

“Reafirmamos nuestro compromiso de lograr, cabal y progresivamente, que se haga realidad el derecho a una vivienda adecuada, consignado en los documentos de derecho internacional. Para tal fin solicitamos la participación activa de nuestros coparticipes de los sectores públicos, privado y no gubernamental, en todos los niveles para brindar a todas las personas y a sus familias garantías jurídicas con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda factible y adecuada”⁴⁰.

La Agenda Hábitat, por su parte, incluye en todos sus apartados múltiples menciones a los derechos con especial referencia al derecho a la vivienda de acuerdo con lo dispuesto en la

³⁹ La campaña para recolectar un millón de firmas por el derecho humano a la vivienda fue organizada por “People’s Decade for Human Rights Education (PDHRE), HIC, COHRE y Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA)

⁴⁰ Declaración de los gobiernos sobre asentamientos humanos. (1996). Estambul. Parágrafo 8.

Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se enfatizan la no discriminación y la igualdad, como principios rectores fundamentales del derecho a la vivienda y los derechos a la libre expresión y a la información⁴¹; a la educación⁴²; a la salud⁴³; al empleo⁴⁴; al desarrollo⁴⁵. El derecho a la vivienda esta claramente expresado en varios párrafos⁴⁶ al igual que el derecho a no ser desalojado forzosamente⁴⁷.

Contempla también los derechos de la mujer⁴⁸, de los niños⁴⁹, de la familia⁵⁰, de los indígenas⁵¹, de los discapacitados y grupos vulnerables⁵². Muchos otros párrafos incluyen recomendaciones específicas para la implementación de estos derechos.

Pese a la forma dispersa y desarticulada en la que aparecen las referencias a los Derechos Humanos en la Agenda Hábitat, no es posible olvidar que todos los derechos humanos están inextricablemente articulados. De hecho, entre las características inherentes a todos los derechos humanos destacan su integralidad, indivisibilidad e interdependencia. El derecho a un lugar digno y adecuado donde vivir, el derecho mismo a la vivienda, va mucho más allá de las paredes y el techo de una casa y toca de una forma u otra al conjunto de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En gran medida la inclusión y la redacción de los textos sobre derechos humanos contenidos en la Agenda Hábitat es fruto del trabajo de múltiples actores y redes sociales especializados en temas de ciudad, vivienda, mujeres, jóvenes, niños, discapacitados, indígenas y del llamado cuarto mundo que, conscientes de dichas características, lograron sumar esfuerzos durante las negociaciones que condujeron a la redacción final de la Agenda.

La Agenda Hábitat frente a otros temas relevantes. El derecho a la ciudad, ampliamente mencionado en los eventos preparatorios y los documentos de las ONG, no fue recogido en forma explícita por la Agenda Hábitat al no estar reconocido aún por Naciones Unidas. El tema de la producción social del hábitat, pese a la gran cantidad de aportaciones, experiencias y propuestas reunidas durante el proceso preparatorio, no fue desarrollado más allá de las aportaciones ya mencionadas, en gran parte debido a la ilusión sembrada en esos días por los organismos multilaterales de que el mercado, facilitado por la acción decidida de los gobiernos, sería el encargado de resolver el problema de la vivienda.

⁴¹ Par. 182, 190

⁴² Par. 116, 182

⁴³ Par. 2, 3, 36, 43, 116

⁴⁴ Par. 116, 117, 118, 160

⁴⁵ Par.4, 23, 24, 121.

⁴⁶ Par. 11, 26, 39, 61

⁴⁷ Par. 40, 61, 98

⁴⁸ Par. 26, 78, 119, 182

⁴⁹ Par. 13, 26, 43, 94, 160, 190

⁵⁰ Par. 31

⁵¹ Par. 40, 122

⁵² Par. 43, 96

Ambos temas, vistos ya al inicio del siglo XXI los resultados catastróficos de las políticas neoliberales y su impacto en las condiciones crecientemente precarias del hábitat humano, tomarían relevancia y recibirían nuevo empuje de las organizaciones y movimientos sociales desde un ámbito diferente al de Naciones Unidas, el del Foro Social Mundial.

Las recomendaciones recogidas en la Agenda Hábitat en torno a la ciudad y el hábitat en general, además de dar seguimiento a la Agenda 21, se centraron principalmente en aspectos técnicos, financieros y en la concertación de acciones entre el sector público y el privado.

Las tres P de public-private-partnerships (partenariado público privado) serían el lema al que reducirían más tarde las agencias multilaterales de financiamiento el abordaje complejo que la implementación de la Agenda Hábitat exigía.

No está ausente de la Agenda Hábitat la gestión democrática del territorio. Por lo contrario, dedica muchos párrafos del Plan Global de Acción al tema de la participación; pero poco dice de los niveles de decisión y control a los que ésta debiera darse para garantizar la democratización profunda de los procesos de planeación, presupuestación, administración, seguimiento y evaluación del desarrollo urbano.

El tema de financiamiento y la movilización de recursos es tratado en la Agenda Hábitat en forma amplia e innovadora. Algunos de los temas propuestos por las organizaciones sociales y ONG están reflejados en la agenda aunque faltó un entendimiento más profundo de los procesos de producción y gestión social del hábitat y de la necesidad de fortalecer la economía popular en forma articulada a dichos procesos.

Algunas aportaciones y expresiones sociales vinculadas a Hábitat II. La necesidad de consensuar la redacción de la Agenda Hábitat entre los gobiernos participantes en la Conferencia, generó muchas contradicciones que se reflejan en su extensión y complejidad. De hecho la Agenda está integrada por varias agendas: la de los gobiernos, la privada y la social. Así, para apoyar su manejo por las ONG y las organizaciones de base, HIC sistematizó partes de la Agenda en un prontuario que permite ubicar con rapidez los temas de su interés⁵³.

Muy en relación con estos temas HIC y varias redes latinoamericanas⁵⁴ habían venido interactuando y formulando documentos de posición. En un encuentro convocado por HIC en marzo de 1995 en La Habana, se discutió la primera versión del documento “El Pueblo Hacia Hábitat II”. El texto, estructurado en torno a cinco ejes temáticos, fue debatido y enriquecido por 150 participantes provenientes de 36 países de los 5 continentes.

⁵³ Basurto, Ana Elizabeth, 1998. *Prontuario de la Agenda Hábitat*. Coalición Internacional para el Hábitat. México.

⁵⁴ La Red Viviendo y Construyendo del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED); La Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP); Redes de Mujeres Hacia Hábitat II y el Frente Continental de Organizaciones Comunes.

La nueva versión fue puesta nuevamente a discusión en un taller organizado en febrero de 1996 en Berlín, donde se le incorporó un apartado de compromisos y líneas de acción estratégica que hoy seguimos defendiendo y profundizando.⁵⁵

No todo fue debate, preparación de documentos, lucha, cabildeo y negociación. Las ONG, organizaciones sociales de base y movimientos sociales generaron múltiples espacios y momentos de intercambio y disfrute para celebrar sus realizaciones, fortalecer sus redes y compartir lúdicamente su creatividad. Un ejemplo muy significativo fue “Al Encuentro de una Ciudad para la Vida”, foro realizado en Quito, Ecuador, en noviembre de 1995⁵⁶, que con el objetivo de preparar la propuesta regional a presentarse en Estambul, reunió a más de 1,100 personas provenientes de 15 países de América Latina y el Caribe en un encuentro vibrante en el que se realizaron 35 talleres y se abrió una exposición itinerante que reunió cerca de 300 experiencias sobre más de 20 temas relacionados con el hábitat. La exposición viajó al foro de ONG de Estambul y posteriormente lo hizo a varios países.

Otra experiencia colectiva muy vigorosa, realizada en Estambul, fue reunir en una gran bandera los logotipos y mensajes de organizaciones de todo el mundo y marchar desde el Puente Gálata hacia la Conferencia oficial para impulsar el reconocimiento, respeto, protección y realización de los derechos humanos vinculados al hábitat. La marcha encabezada por dos superhéroes populares enmascarados, Super Barrio Gómez de México y Super Pinei de Filipinas, frenada por la policía al cruce mismo del puente, expresó, sin embargo, la sintonía de las luchas y reivindicaciones populares y su articulación creciente.

Por otro lado, mostró también la demonización que el modelo de mercado totalitario hace de todo lo público y lo comunitario. Fue necesario organizar más tarde el “aterrizaje” clandestino de Superbarrio en la Conferencia para que hiciera entrega personal al Ministro de Cooperación de Holanda de un libro sobre experiencias del hábitat popular y la Declaración de la Mesa Latinoamericana reunida en el Foro paralelo a la Conferencia.

Estos miedos y temores, derivados del pensamiento único y ‘triumfante’ con el que se pretende normar la vida de nuestros pueblos en el siglo XXI, está también atrás de las dificultades de poner en práctica el conjunto de recomendaciones incluidas en la Agenda Hábitat, a no ser aquéllas dirigidas a fortalecer el mercado.

El seguimiento de Hábitat II, un proceso limitado y limitante

La aplicación de la Agenda Hábitat pronto se reduciría a promover dos campañas, internacionales: seguridad de tenencia y gobernabilidad urbana. La primera, escondería atrás de su nombre indoloro el tema del derecho a la vivienda y otros derechos, la pobreza y los desalojos. La segunda, los temores de los beneficiarios del modelo económico frente a los

⁵⁵ HIC, 1996. “El Pueblo Hacia Hábitat II”. Documento de posición de las organizaciones no gubernamentales y de base. Incluido en su versión final en castellano en: Delgadillo, 1998, pp. 29-64.

⁵⁶ Organizado localmente por la ONG Ciudad y la contribución de los miembros de HIC y otras redes y organizaciones regionales y locales.

reclamos derivados de las carencias sociales, del empobrecimiento, la exclusión y la falta de oportunidades.

El Centro Hábitat de Naciones Unidas se encargó de impulsar sin recursos estas campañas apelando a la buena voluntad de los gobiernos y otros actores que gracias a su débil respuesta contribuyeron también a hacerlas invisibles. Pocos países mantuvieron organizados y activos sus comités nacionales, que el propio Centro recomendaba sostener y fortalecer después de Estambul para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de Hábitat II.

El campo ya ni se mencionaría. Hábitat II inició este proceso de olvido al declararse “Cumbre de las Ciudades” y al reconocer y difundir que las ciudades son el “verdadero motor del desarrollo”, concentrando en ellas, en congruencia con el proyecto de globalización económica neoliberal, el grueso de los recursos y apoyos institucionales.

Las organizaciones más activas de la sociedad civil buscaron por su parte dar continuidad a su trabajo. Ya en octubre de 1996, con motivo de las reuniones anuales de HIC, su Red Latinoamericana realizó varios talleres para dar seguimiento a los acuerdos que tomara en Estambul⁵⁷. HIC internacional y otros actores prepararon también una serie de propuestas de seguimiento para ser presentadas en Nairobi durante la 16ª sesión de la Comisión de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas que se realizaría a un año de Hábitat II. Por su parte, el Grupo Facilitador Internacional preparó un reporte que incluía los resultados de una consulta y una breve guía para orientar la participación de las ONG en la reunión de la Comisión⁵⁸.

Aún se realizaban entonces reuniones paralelas de ONG y gobiernos y se buscaban momentos para dialogar entre ambos. Con este propósito viajamos a Nairobi para terminar viéndonos en el espejo. A la reunión ONG-gobiernos asistió un sólo representante de éstos últimos, un miembro de la embajada de México designado para coordinar la reunión.

Nos quedamos sin respuesta respecto a la aplicación concreta que habría de darse a las seis líneas estratégicas contempladas a todo lo largo de la Agenda Hábitat:

- **La descentralización** de su cumplimiento: ¿A favor de quiénes? ¿Sólo del sector privado, como ha venido sucediendo? ¿Qué recursos y capacidades se descentralizarían en los poderes locales y en las comunidades cuando los gobiernos centrales se desentienden? ¿Qué papel deberían cumplir los estados, sólo el de facilitadores del mercado o el de garantes de la justicia distributiva? ¿Los países ricos mantendrían alguna responsabilidad?
- **La asociación de actores**: ¿‘Partenariado’ público privado o espacios institucionales para la acción corresponsable y concertada entre todos los actores? Si las asociaciones se hacen entre iguales ¿Prevalecería el compromiso subsidiario de los estados frente a los grupos más desprotegidos o todo quedaría bajo la mano invisible del mercado?

⁵⁷ Delgadillo, 1998. *Reunión de la Red Latinoamericana de la Coalición Internacional para el Habitat*. Pp. 145-156

⁵⁸ IFG, 1997. *Follow up Habitat Agenda*

- **El desarrollo de instrumentos facilitadores:** ¿Quién facilitaría a quién? ¿Las ONG jugando el papel de intermediarias baratas facilitando los programas de alivio a la pobreza diseñados por los organismos multilaterales, o estos y los gobiernos facilitando con apoyos, instrumentos y programas adecuados las iniciativas y emprendimientos sociales?
- **La construcción de capacidades:** ¿Los pobres sujeto u objeto de capacitación? ¿Sólo los pobladores serían sujetos de la capacitación o también los profesionales y los funcionarios? ¿Cabría plantear más bien la capacitación mutua e interactiva vinculada a la práctica concreta?
- **La participación:** ¿A qué nivel y con qué objeto? ¿Cómo mano de obra gratuita para `abaratarse´ costos y ampliar los nichos de mercado? ¿Para legitimar decisiones y las políticas mediante la consulta pública? ¿Para incidir mediante propuestas en las decisiones y las políticas? ¿Para controlar procesos y evaluar el desempeño público?
- **La construcción de redes informáticas:** ¿Cómo garante del acceso a la información o como ejercicio discriminatorio?⁵⁹

Aunque las tendencias actuales dan respuestas contundentes a estas preguntas a favor de los intereses económicos, los movimientos sociales y quienes apoyan los procesos participativos del hábitat siguen profundizando el cuestionamiento de las políticas vigentes mediante la puesta en práctica de caminos alternativos, la formulación y negociación de propuestas y la presión social cuando se cierran los espacios de interlocución, se cancelan los apoyos o se criminalizan sus acciones.

Las Metas del Milenio: nuevo estrechamiento de la concepción del hábitat y desaliento del esfuerzo social

En el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó las llamadas Metas del Milenio que en materia de hábitat reducen aún más los alcances de las campañas de seguridad de tenencia y gobernanza urbana. La meta 7 plantea “reducir a la mitad, entre 2000 y 2015 el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable” y “mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020”. La primera parece fácil de alcanzar, al menos en el ámbito urbano, donde 95% de la población “tiene acceso a fuentes de agua mejorada”, aunque las tendencias en términos absolutos apuntan a que el número de personas sin acceso a ella se duplicará de 108 a 215 millones entre 1990 y 2010⁶⁰, lo que ciertamente complicará su cumplimiento en los países más pobres.

Entre 2000 y 2020 se estima que los habitantes de tugurios urbanos podrían crecer en 600 millones por lo que la meta de mejorar las condiciones habitacionales de sólo 100 millones

⁵⁹ Ortiz, Enrique, 1998. *Estrategias para la puesta en práctica de Hábitat II*. En: Delgadillo, 1998, pp. 11-18

⁶⁰ UN. Habitat, 2006. *The State of the World's Cities Report 2006/7*. Nairobi. p. 76.

resulta del todo insuficiente. Pero incluso esa meta limitada se enfrenta a la negligencia de muchos gobiernos y a intereses poderosos que frenan su cumplimiento.

No solo se ha estrechado la temática compleja del hábitat, sino la comprensión misma de las causas profundas de los problemas y, en consecuencia, la visión estratégica para enfrentarlos. No se invierte en resolver a fondo las causas de la exclusión social y la desigualdad creciente sino en compensar algunos de sus efectos más visibles mediante dádivas individualizadas que generan mayor pasividad, dependencia y fragmentación social.

La pobreza se abate estadísticamente inyectando recursos –en muchos casos migajas – en rubros que en efecto son importantes para la sobrevivencia: la alimentación, la salud la educación básica e incluso la vivienda, pero poco se hace para enfrentar las causas estructurales que la generan; para fortalecer realmente la economía popular y la organización comunitaria y para reconstruir el tejido social.

Así vemos cómo se prefiere contratar las obras de infraestructura, equipamiento social o vivienda, aún las más sencillas, a empresas privadas que entregan el control de los recursos a la comunidad organizada para fortalecer sus propias iniciativas, su capacidad productiva, financiera y de gestión, su autonomía y la construcción de redes de ayuda mutua y complementación económica.

Así, la llamada lucha contra la pobreza se acompaña en los hechos de medidas que tienden a individualizar los problemas y las soluciones, que se apropian de los escasos excedentes económicos de los pobres, expropian sus saberes y cancelan sus posibilidades de inserción productiva en la sociedad al privilegiar y facilitar la privatización de los programas sociales – en especial los de vivienda- y al desalentar e incluso impedir la autogestión colectiva y toda forma de producción social organizada.

Inicios del siglo XXI: tiempos de foros y de definiciones

Los espacios de la sociedad civil. En enero de 2001 surge en Porto Alegre, Brasil, el Foro Social bajo el lema: “otro mundo es posible”. Concebido por sus organizadores brasileños como un espacio abierto “de encuentro y reflexión, debate democrático de ideas, formulación de propuestas, intercambio libre de experiencias y vinculación para la acción efectiva de grupos y movimientos de la sociedad civil opuestos al neoliberalismo y a la dominación del mundo por el capital y cualquier forma de imperialismo, y comprometidos en la construcción de una sociedad planetaria dirigida a establecer relaciones fructíferas a lo interno de la humanidad y entre ésta y la tierra”⁶¹.

Se abrió como un proceso mundial autónomo y como espacio propicio para construir otra globalización, la de las solidaridades y las esperanzas; la de la diversidad, el pluralismo y la inclusión; la del entendimiento y el reconocimiento mutuos. Para las organizaciones y movimientos sociales y no gubernamentales que trabajan en el hábitat representaría un espacio privilegiado para el encuentro, el intercambio, la concertación de acciones y la construcción de alianzas.

⁶¹ Comité Organizador del Foro Social Mundial, 2001. “Carta de Principios del Foro Social Mundial”.

Es dentro de este contexto que surge la iniciativa de promover el derecho a la ciudad mediante un amplio proceso social que aglutina ya actualmente a redes internacionales y regionales, movimientos y organizaciones sociales y no gubernamentales, grupos académicos, profesionales y personajes relevantes de varias regiones, países y localidades del mundo.

También se dan en este marco los acuerdos conducentes a abrir espacios a los procesos autogestionarios de vivienda y mejoramiento barrial. Tal es el caso latinoamericano en el que se logra establecer una estrategia conjunta de incidencia en políticas públicas.

Pero el mayor potencial del FSM se encuentra en las posibilidades de interacción y de articulación con organizaciones y personas comprometidas en otros campos de actuación. La Carpa de Derechos Humanos, organizada por varias redes y organizaciones comprometidas en diversos temas durante el Foro de Nairobi en 2007, es un ejemplo de la interacción creativa y sinérgica que propicia el FSM.

El planteamiento del Foro como espacio abierto y su propósito de crear vínculos entre organizaciones y movimientos para incrementar la resistencia social a los procesos deshumanizadores que prevalecen hoy en día, estimula la conformación de una masa crítica que habrá de contribuir a imaginar y abrir caminos viables hacia ese otro mundo que pensamos posible.

Los espacios oficiales. En 2002, la reestructuración del ahora llamado Programa Hábitat de Naciones Unidas separaría las funciones directivas de la Comisión de Asentamientos Humanos de los encuentros con otros actores, surgiendo la figura del Foro Urbano Mundial⁶². Ya no se darían encuentros paralelos sino alternos, que impiden a la sociedad civil organizada interactuar ampliamente con los gobiernos y los organismos internacionales, limitándose así sus posibilidades de incidir en sus decisiones y políticas.

Esto resulta incongruente, por decir lo menos, cuando los Estados han dejado atrás su papel proveedor y los gobiernos se adelgazan y reducen su normatividad y sus controles, pasando a manos de la sociedad nuevas y pesadas responsabilidades.

Los derechos van acompañados siempre de responsabilidades. Las nuevas responsabilidades, ¿No deberían también ir acompañadas de nuevos derechos? Hoy la sociedad organizada y responsable, debiera tener el derecho ineludible a participar al más alto nivel en las decisiones que afectan su vida; en la determinación de políticas y el diseño de los instrumentos, los programas y los presupuestos; en el seguimiento y evaluación del desempeño público.

En 2004, se realizó el segundo Foro Urbano Mundial en Barcelona, coincidiendo parcialmente con el Forum Universal de las Culturas. En el marco de este último se realizó el diálogo “Ciudad y ciudadanos del siglo XXI” y en el del FUM “De la Marginación a la Ciudadanía”, ambos convocados por Jordi Borja.

⁶² La Asamblea General de Naciones Unidas decidió, en su resolución 56/206 que el Foro Urbano Mundial fuera “Un foro técnico no legislativo en el cual los expertos puedan intercambiar puntos de vista en los años que no se reúna el Consejo Directivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos”.

El segundo fue realizado con apoyo de la Oficina de HIC para América Latina que seleccionó 38 casos de producción y gestión social del hábitat de todas las regiones para ser presentados en la exposición organizada por el FUM y publicados más tarde⁶³. Se invitó a representantes de base de nueve de ellos para que los presentaran dentro de los diálogos del FUM. Al respecto Jordi Borja en su prólogo al libro se refiere así a este diálogo:

“La voz de los protagonistas de difíciles procesos constructores de ciudad y ciudadanía. La voz de aquellos que hacen ciudad desde la exclusión, que se hacen ciudadanos desde la negación inicial de su condición por parte de las instituciones de la ciudad formal. La voz de los que hacen ciudad desde su vivienda y su barrio extramuros, que conquistan poder desde su autoorganización, que crean pautas relacionales más justas y más cálidas que los del mundo que inicialmente los ha excluido”⁶⁴.

Atendidas por más de 250 personas, estas presentaciones vibrantes no tuvieron, pese a la calidad de sus propuestas y a la legitimidad que les da el haberlas concretado, mayor impacto en el debate y la generación de nuevas opciones.

En el campo del hábitat, el nuevo Estado facilitador parece más interesado en facilitar los grandes negocios inmobiliarios que el enorme esfuerzo de los pobladores rurales y urbanos por hacer efectivo su derecho a un lugar donde vivir. Es así cómo la figura del Foro Urbano Mundial se acerca cada vez más a la de una feria de negocios que a la del espacio político indispensable en donde se diriman conflictos y se establezcan corresponsablemente los acuerdos.

Así llegamos al Tercer Foro Urbano Mundial, organizado en 2006 en Vancouver, para conmemorar los 30 años transcurridos desde la Conferencia que dio origen a este ya largo proceso de pensar el hábitat humano.

Encuentro multitudinario de más de 10,000 personas provenientes de todos los rincones y sectores involucrados en el hábitat que participaron indistintamente en 6 diálogos, 13 mesas redondas y 160 encuentros autogestionados. Una verdadera Torre de Babel en la que se habló mucho y poco fue escuchado por quienes toman realmente las decisiones.

A dos años de este encuentro, prevalecen y se fortalecen en el mundo las mismas políticas facilitadoras del mercado, propiciadoras de la vivienda-mercancía y de las ciudades que con mayor gasto energético y crecientes costos del suelo pretenden hacerse sustentables e incluyentes.

Este artículo desarrolla en amplitud las ideas que pude expresar en el acto inaugural del FUM a invitación de Naciones Unidas. Simultáneamente a esta ceremonia se llevaba a cabo una manifestación a la entrada del Foro que reunía las protestas y demandas de inquilinos, personas sin techo, víctimas de la privatización de la vivienda social de países desarrollados,

⁶³ Habitat International Coalition, 2005. *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Barcelona.

⁶⁴ Ibid. p. 11

indígenas despojados de sus tierras, damnificados del huracán Katrina, desalojados de muchos rincones del planeta.

Ya en el desarrollo de las actividades del Foro, la Mesa Redonda de la Sociedad Civil, bajo el título de `logros y luchas´, trabajó en torno al impacto de los desalojos y los desplazamientos forzados en los derechos humanos, el apoyo a las iniciativas colectivas, los efectos de la privatización y la participación de los afectados por desastres. Ahí el Relator Especial de Vivienda, Miloon Kothari, denunció que la pérdida del control de los gobiernos sobre la tierra y la vivienda está atrás de la especulación, los `cárteles´ del suelo y los grandes beneficiarios del negocio inmobiliario y, en consecuencia, del incremento de los desalojos y de la precariedad creciente del hábitat popular en el mundo.

Los eventos organizados por redes importantes de habitantes como Shack Dwellers International (SDI) y de organizaciones y movimientos sociales y no gubernamentales como HIC, presentaron experiencias y propuestas sobre el papel estratégico que pueden cumplir los pobladores organizados, las mujeres y los activistas de los derechos humanos en superar los graves y crecientes problemas del hábitat contemporáneo.

¿Qué impacto real tuvieron éstas y muchas otras expresiones del FUM de Vancouver en quienes definen las políticas a promover desde los organismos multilaterales? Parece ser que muy poco y es que hemos llegado al punto en el que se hace cada día más evidente la confrontación entre dos opciones de futuro, la del dinero y la globalización económica conducida por un puñado de grandes corporaciones trans y multinacionales, sustentado en la `utopía´ del crecimiento y la acumulación infinitos; que piensa la pobreza como mercado emergente y a los excluidos como desecho, y la que surge desde clamor mismo de los desposeídos de la tierra y de quienes han tomado conciencia de que es posible construir desde ahí un mundo viable y equitativo en el que quepan todos los mundos. Un mundo que necesariamente debe aprender a vivir con menos para que a todos alcance.

Uno, cuenta aún con la fuerza del poder, del dinero, del control de los medios de convencimiento, de las armas. El otro, cuenta apenas con la esperanza, el número y el potencial transformador que empieza a manifestarse en millones de pequeñas iniciativas, aún puntuales y dispersas. Uno parece ir al precipicio, el otro aún se está gestando.

Un periódico de Vancouver, contrastó mi discurso en la plenaria de apertura con el pronunciado por el Secretario de Vivienda de Estados Unidos, Alphonso Jackson, al asentar cómo los ideales sobre soluciones progresivas y colectivas de la Conferencia de Vancouver ´76 se han reducido a discusiones sobre el libre mercado y los bienes raíces y al citar los conceptos expresados por el Sr. Jackson:

“La propiedad de la vivienda hará más fuertes a nuestras ciudades, más seguras y prósperas, dijo Jackson, enfatizando que su trabajo es concretar la visión del presidente Bush de una `sociedad de propietarios´ por su capacidad de crear estabilidad, independencia financiera, libertad y hasta un mejor manejo del lenguaje”⁶⁵.

⁶⁵ Frances Bula, “Forum hears contrasting ideas on solving housing problems”. The Vancouver Sun, martes 20 de junio, 2006.

La grave crisis financiera que se vive hoy en Estados Unidos, que impacta ya internacionalmente, consecuencia del manejo especulativo e irresponsable del sistema financiero que propició el otorgamiento masivo de créditos hipotecarios de baja calidad (subprime) a personas sin historial crediticio sólido⁶⁶, permite ver que el sueño de ‘todos propietarios’ no hace más seguras y prósperas a las ciudades ni más estables financieramente a sus habitantes⁶⁷. Que la desregulación y el libre mercado sin cortapisas terminan revirtiéndose y exigiendo la intervención urgente y altamente costosa para el Estado y para los contribuyentes. Que no todo funciona bien en el proyecto del dinero y que es tiempo de considerar seriamente otras opciones que no se fundamenten en el lucro sino en el trabajo, la solidaridad y el apoyo mutuo.

Reflexión final

Este ya largo aunque somero recorrido desde el encuentro fundacional de Vancouver de 1976, nos ha permitido constatar la coexistencia de dos tendencias encontradas.

Una surgida de la práctica social, que ha mantenido firmes sus postulados, que los ha enriquecido, diversificado y complejizado a través de la práctica concreta y que, pese a su debilidad y a tener todo en contra desde hace dos décadas, ha sabido sostenerse, realizar experiencias que apuestan a la construcción de nuevos paradigmas y establecer, alianzas, articulaciones y espacios cada vez más amplios y consistentes para promoverlos.

Otra que, contando con el poder económico y político, ha venido estrechando su entendimiento del problema, homogeneizando sus propuestas y experiencias, y reduciendo el alcance de sus intervenciones hasta focalizarlas en las consecuencias más evidentes y graves de su propio “modelo de desarrollo”. De un modelo impuesto por quienes el Poeta Octavio Paz llamaría “los adoradores de la estúpida y suicida religión del progreso infinito”⁶⁸, que hoy se enfrenta a las graves consecuencias de la depredación de la naturaleza y del crecimiento de la pobreza y la desigualdad en el Mundo. Modelo que en los días que corren se topa en el espejo de sus propios fantasmas, nacidos del relajamiento del papel regulador del Estado y de la libertad sin límites que ha dado al mercado.

Ante esta encrucijada quedan hoy muchas preguntas y decisiones postergadas. En el campo estrecho de este artículo, se dejan abiertas tres preguntas de cuya respuesta dependerá la viabilidad inmediata de mejorar el hábitat de quienes han sido marginados de las decisiones y excluidos de los bienes, servicios y oportunidades generados por el conjunto del esfuerzo social.

¿Habrà la voluntad de reconstruir los puentes y los espacios que conectan las iniciativas y propuestas que surgen desde la práctica social organizada con las decisiones y prácticas institucionales de los organismos internacionales y los gobiernos?

⁶⁶ Créditos riesgosos que se compensaron mediante tasas de interés variables (o combinadas-fijas-variables) y con la posibilidad de contratar segundas hipotecas, lo que hizo impagables los créditos.

⁶⁷ Alrededor de un millón de familias han perdido sus casas y otro tanto está en grave riesgo de hacerlo.

⁶⁸ Scherer, Julio. *Entrevista a Octavio Paz*. Revista Proceso, nov. 1993. México.

¿Habrá aún voluntad política para escuchar y abrir opciones que fortalezcan la autonomía y la capacidad productiva y de gestión de quienes carecen de un techo digno y de un lugar seguro donde vivir?

¿Persistirá la voluntad social de incidir en las políticas públicas o ha llegado el tiempo de separar caminos y de asumir nuevos desafíos?