

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
 WASHINGTON, D. C. 20523
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 77

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Urban development and housing	LA00-0000-0000
	B. SECONDARY General	

2. TITLE AND SUBTITLE
Colonias de invasion; el problems y la oportunidad

3. AUTHOR(S)
(100) Abrams, Charles; (101) U.S. Dept. of Housing and Urban Development

4. DOCUMENT DATE 1966	5. NUMBER OF PAGES 56p. 55p.	6. ARC NUMBER ARC 301.36.A161
--------------------------	--	----------------------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS

AID/LA/RTAC; AID/SER/H

8. SUPPLEMENTARY NOTES (*Sponsoring Organization, Publishers, Availability*)
(In Ideas and methods exchange no.63) (In AID/LA/RTAC:68-19)
(In English and Spanish; English,55p.:PN-AAF-214)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-AAF-214	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Housing Land use Settlement Squatters	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER AID/LA/RTAC
	15. TYPE OF DOCUMENT
Urban relocation Urban sociology	

Intercambio de ideas y métodos Núm. 63

Planeamiento Urbano 302

COLONIAS DE INVASION

EL PROBLEMA Y LA OPORTUNIDAD

por

Charles Abrams



**CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (AID)**

CONTENIDO

	<i>Página</i>
PREFACIO	VII
Parte I: LOS PROBLEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA TRATAR EL PROBLEMA DE LOS BARRIOS DE OCUPANTES ILEGALES DE TERRENOS	1
El problema	1
Magnitud de la ocupación ilegal de terrenos	2
Cómo tratar con los ocupantes ilegales	3
Consideraciones en que se basa la política para la redistribución de los ocupantes ilegales de terrenos	5
Diversas políticas generales para el traslado a otras localidades de los ocupantes ilegales de terrenos ...	8
Pasos recomendados en el plan de traslado de los ocupantes ilegales	11
Parte II: BARRIOS DE OCUPANTES ILEGALES — SUS CAUSAS Y CARACTERISTICAS	15
Definición de los términos	15
El aumento de la población y las ciudades	16
Motivaciones de la ocupación ilegal	18
Algunos atributos de la ocupación ilegal de tierras	20
Ocupación ilegal de tierras en zonas no urbanas ...	22
Ocupación ilegal de tierras en los países más desarrollados	22
Tipos de barrios de ocupantes ilegales	26
Planificación de la localidad y de los ocupantes ilegales	28
Salud y seguridad de los barrios de intrusos	30
Parte III: ASPECTO SOCIAL Y LEGAL DE LA OCUPACION ILEGAL DE TERRENOS	33
Actitud respecto a la ocupación ilegal de terrenos en el viejo mundo y en el nuevo	33

Propiedad de los terrenos en los barrios de ocupantes ilegales	34
Condiciones del ocupante ilegal en la comunidad urbana	35
La ocupación ilegal y la observancia de la ley	36
Posesión de los ocupantes ilegales de terrenos	39
CONCLUSION	43
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	45

PREFACIO

Las publicaciones de la **SERIE DE INTERCAMBIO DE IDEAS Y METODOS** fueron iniciadas por la División de Asuntos Internacionales, Departamento de la Vivienda y del Desarrollo Urbano. Su objetivo es presentar, en forma concisa, ideas o experiencias útiles que ayuden a la Agencia para el Desarrollo Internacional y a sus asesores sobre la vivienda y el desarrollo urbano a atacar los múltiples problemas que confrontan los países en desarrollo.

De estos problemas, uno de los más difíciles y que constituye un verdadero reto, es qué debe hacerse acerca de los ocupantes ilegales de terrenos, sobre los cuales construyen miles de barracas, en las principales ciudades de los países en desarrollo.

Los economistas, planificadores, arquitectos y estudiosos de los problemas de urbanización de los países en desarrollo están cada vez más conscientes del problema de la ocupación ilegal en las barriadas, las favelas, los arrabales, tugurios, "bidonvilles", etc. Cuanto más estudian este problema, más se convencen de que, a pesar de su desorden, estas comunidades de ocupantes ilegales de tierras no son siempre indeseables, sino que si se les guía y ayuda, pueden muchas veces constituir ejemplos constructivos de la libre empresa en funciones. Al abordar los problemas de estas comunidades de ocupantes ilegales, es un error presumir que todas las familias provienen de los grupos de ingresos más bajos, puesto que muchas de ellas están en condiciones de comprar casa si se les ofrecen términos razonables de financiamiento hipotecario. Las personas desean mejorar, tanto económica como socialmente. Como expresa el profesor Emrys Jones, de la Escuela de Economía de Londres, en su reciente artículo sobre la "Urbanización en Venezuela": "La mayor parte de los "ranchos" fueron construidos por las personas que los habitan. No son expresiones de des-

aliento sino de esperanza, actividad y valor; mientras que la sociedad en un barrio bajo de Occidente está muchas veces fragmentada y en desintegración, todo parece indicar que existe un alto grado de organización y un sentimiento de vecindad en los barrios".

La Agencia para el Desarrollo Internacional está cada vez más preocupada por los problemas de urbanización en los países en desarrollo. Por consiguiente, con la ayuda de la División de Asuntos Internacionales, Departamento de la Vivienda y del Desarrollo Urbano, ha comisionado al profesor Charles Abrams, experto de la vivienda mundialmente conocido, para que realice un estudio sobre la materia. El reciente libro del señor Abrams, "Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World", que ha sido favorablemente criticado por Barbara Ward, el Banco Mundial y "The Economist", es probablemente el examen más completo de los problemas urbanos y de la vivienda en los países en desarrollo, publicado hasta la fecha. El estudio del profesor Abrams que transcribimos a continuación incluye no sólo un examen del desarrollo de las comunidades de ocupantes ilegales, sino que hace también recomendaciones factibles y prácticas acerca de la forma de mejorar y corregir estas condiciones.

Como el primer estudio general del problema de la ocupación ilegal de terrenos, presenta varias hipótesis originales que los especialistas del tema pueden utilizar como base para investigaciones más amplias, tanto sobre la situación general como sobre el problema particular en los países individuales. Las recomendaciones no podrán seguirse de la misma manera en todos los países, pero al recopilar la experiencia limitada y los conocimientos disponibles, la obra ofrece un resumen que es un reto tanto para los estudiantes como para los funcionarios interesados en el problema.

*Osborne T. Boy, Director Interino,
Servicio de Desarrollo Industrial y Urbano,
Oficina de Cooperación Técnica e Investigación,
Organismo para el Desarrollo Internacional*

*James A. Moore, Director
División de Asuntos Internacionales,
Departamento de la Vivienda y de Desarrollo
Urbano*

Parte I

Los problemas y procedimientos para tratar el problema de los barrios de ocupantes ilegales de terrenos

El problema

Uno de los problemas más perturbadores que confrontan hoy muchas de las naciones en desarrollo del mundo, es la ocupación ilegal de terrenos. Las causas más frecuentes de este fenómeno son: el excesivo crecimiento demográfico, la migración rural hacia las ciudades y la incapacidad de las naciones afectadas para resolver las necesidades del crecimiento urbano por medio del suministro de los terrenos y las viviendas requeridas para acomodar a sus nuevos huéspedes urbanos.

Para procurarse un albergue en la ciudad, millones de personas, en violación de la ley y de los derechos de propiedad, han invadido terrenos y construido viviendas provisionales. En las ciudades de los países en desarrollo, estos barrios de ocupantes ilegales se levantan en las laderas de las colinas, en los parques, en las orillas de las carreteras y en terrenos sin planificar de los suburbios e, inclusive, en los valiosos terrenos del centro de las ciudades. A medida que un mayor número de personas afluye a las ciudades y se apropia de los terrenos, los gobiernos van encontrando mayores dificultades para desalojarlas o para proteger a los propietarios privados cuyos terrenos están siendo invadidos.

Las barracas levantadas por los transgresores violan los reglamentos legales así como los estándares humanos mínimos; son a menudo un caos de casuchas densamente pobladas que carecen de los servicios más elementales; consti-

tuyen casi siempre una amenaza para la salud y representan un verdadero peligro de incendio; y puesto que la ocupación ilegal de terrenos afecta tanto a la propiedad privada como a la pública, pone en peligro la condición de los gobiernos como organismos para mantener el orden y hacer respetar la ley. Pero lo más grave es que la ocupación ilegal masiva de terrenos ocurre muchas veces en las principales ciudades y otros centros sensibles de las naciones menos desarrolladas, donde la protección de los derechos de propiedad resulta esencial para la inversión y crecimiento. A medida que va aumentando el número de ocupantes ilegales de terrenos, su influencia y resistencia al deshaucio va aumentando también, y cuanto más demuestran los funcionarios su incapacidad para resolver el problema, tanto mayor va siendo el número de inmigrantes ilegales que se aprovechan de la importancia o aquiescencia oficial. La situación de la ocupación ilegal de terrenos está afectando no sólo al desarrollo físico de esas naciones, sino también frecuentemente su estabilidad económica y social.

Magnitud de la ocupación ilegal de terrenos

En los últimos años, las proporciones de este problema y su ritmo han aumentado considerablemente. Citaremos dos ejemplos; la población metropolitana de Lima ascendía en 1940 a 614,000 habitantes, y en 1963 a 2.079,000, lo

cual representa un aumento del 239 por ciento. Pero, de 1940 a 1960, el número de ocupantes ilegales en Perú salió de 45,000 a 958,000, lo que equivale a un aumento del 2130 por ciento. En 1946, había 23,000 ocupantes ilegales de terrenos en la Manila metropolitana; en 1963, su número había aumentando hasta casi 283,000 —una quinta parte de la población de la ciudad— y para 1980, se calcula que habrá unos 800,000.¹

Estos no son casos excepcionales. Los ocupantes ilegales de terrenos constituyen casi la mitad de la población de Ankara, más de una quinta parte de la de Estambul y casi una quinta parte de la de Izmir. En Davao (Islas Filipinas), los ocupantes ilegales se han apropiado de toda la valiosa calzada que va desde el ayuntamiento hasta el centro. En Caracas, Venezuela, el número de ocupantes ilegales era, en 1962, de acuerdo con las cifras oficiales, mayor de 263,000² y según los cálculos no oficiales llegaba a los 400,000. Los ocupantes ilegales constituirían, por consiguiente, el 35 por ciento apro-

ximadamente de la población de Caracas. En Maracaibo, la segunda ciudad más grande de Venezuela, el 50 por ciento de la población está constituida por ocupantes ilegales. En Cali, Colombia, estos transgresores constituyen casi el 30 por ciento de su población total; en Santiago de Chile, representan el 25 por ciento aproximadamente de los habitantes; en Taipei, Formosa, la proporción es del 25 por ciento, más o menos; en Singapur del 15 por ciento y en Kingston, Jamaica, de más del 12 por ciento. En Delhi, India, viven unos 150,000 ocupantes ilegales, de los cuales aproximadamente 90,000 habitan en terrenos del estado. En Karachi, los ocupantes ilegales llegaron a constituir en 1958 una tercera parte de los habitantes de la ciudad, aunque su número ha disminuido considerablemente desde que se implantó el amplio programa de vivienda de Karachi. La ocupación ilegal de terrenos está ocurriendo en las principales ciudades de países tan predominantemente agrícolas como Kenya.

Un problema de esta magnitud debería ocu-



Ocupantes ilegales en Lima, Perú.



Zona organizada de invasores en Lima, Perú.
(Obsérvense las vías de tránsito y el alambrado)

par uno de los primeros lugares en la consideración de los gobiernos. Pero se han llevado a cabo muy pocos estudios sobre las prácticas y consecuencias de la ocupación ilegal de terrenos y muy pocos países han podido trazar programas para resolver esta cuestión.⁷

Cómo tratar con los ocupantes ilegales

Aunque existen muchas diferencias entre la clase de ocupación ilegal del pasado y la del presente, pueden sacarse algunas inferencias básicas de la historia. Una de ellas es que, cuando existe una frontera rural, ésta puede servir para disminuir las repercusiones del impacto producido por la urbanización y la ocupación ilegal de terrenos que la acompañan. Esta fue indudablemente una de las razones de que la torrencial inmigración a los Estados Unidos no ocasionara casi ningún problema de ocupación ilegal de

terrenos urbanos. Esto tiene una importancia capital para los países de la América Latina que confrontan este problema, pero que todavía tienen fronteras agrícolas por fijar. La política que fomenta la colonización agrícola —bien mediante la distribución de fincas rurales inalienables, el derecho de propiedad de compra, la subvención u otros sistemas— debe considerarse, por consiguiente, como relacionada esencialmente con el problema que nos ocupa y debe formar parte de todo programa tendiente a su solución. No entra en el tema de la presente obra determinar si la política agrícola de una nación en particular debe copiar el sistema de México que dividió las antiguas haciendas o de Puerto Rico que adquirió y redistribuyó las tierras a pequeños propietarios. Sin embargo, podemos observar, entre paréntesis que, aunque el 60 por ciento de todos los latinoamericanos está dedicado a la agricultura, casi el 80 por ciento de las tierras cultivables está en manos del 5.5 por ciento de los terratenientes.⁴ En este aspecto, la incapacidad de abrir de par en par

la frontera rural para la gran masa del pueblo contribuirá a la intensificación de las presiones contra la frontera urbana.

Aunque una política agrícola firme reducirá la ocupación ilegal de terrenos urbanos y la invasión de las ciudades por los campesinos, no eliminará estos problemas. La mecanización agrícola requiere una inversión en herramientas y maquinaria y emplea menos mano de obra de la que se empleaba antes. El ritmo del crecimiento de la población, las diferencias en ingresos entre los trabajadores rurales y urbanos,

la necesidad de la mano de obra para la industria y las atracciones de la vida en la ciudad son otros factores que contribuyen a aumentar la inmigración hacia las ciudades. Esta será especialmente de consideración en las ciudades asiáticas, africanas y latinoamericanas, cuya población se duplicará probablemente en los próximos treinta y cinco años. Las poblaciones de Asia están creciendo un 400 por ciento más rápidamente que las de Europa.

Esto nos conduce a la segunda inferencia que puede derivarse del pasado, a saber: que la po-



Invasores en Manila — Bahía del Norte. Esta zona fue desalojada en enero de 1964.
(Cortesía de F. Abesamis)

sesión, aunque sea ilegal y tenue, obtendrá en definitiva la legalización cuando afirme un derecho moral que está respaldado por las presiones de la cantidad. Puesto que esta situación parece inevitable en la escena urbana, es mejor trazar una política definida sobre la ocupación ilegal de terrenos, bien sea que esta política esté encaminada a prevenir, controlar, contener o fomentar la ocupación ilegal. La situación particular de cada país determinará, naturalmente, cuál de esas políticas es la más adecuada. Pero, ordinariamente, la ausencia de una política precipita o acelera el problema y agudiza el actual caos de aglomeración, con todas sus consecuencias políticas y sociales.

Con relación a esto, resultará también apropiada una referencia a la política de repartición de fincas rurales de la América del Norte y del Sur, de Australia, Nueva Zelandia y de las colonias francesas. Las tierras se entregan al colono a condición de que resida en ellas, las cultive o las utilice como medio para ganarse la vida. El objetivo principal de la política de repartición de tierras ha sido establecer la población en territorios desocupados, pero otras razones son combatir la pobreza, asegurar una distribución más equitativa de la riqueza, disminuir el descontento en los centros populosos y favorecer una mejor distribución del exceso de población.

Algunas motivaciones de índole similar tendrían también aplicación a las parcelas de los intrusos urbanos del mundo en desarrollo. En una sociedad urbana, una de las formas de riqueza producida por el recién llegado a la ciudad es la vivienda (incluyendo el valor capitalizado del ingreso que puede derivarse por arrendarla). Aunque la propiedad de estas "fincas" urbanas no elimine quizá la pobreza, puede ayudar a combatirla, suprime los pagos por alquiler y proporciona un vehículo para proceder a una mejor distribución de la riqueza, así como para crear una forma de riqueza original mediante el trabajo del propio colono o de alguien que pueda tener a sueldo. La creación de esta clase de servicio es especialmente importante en las zonas donde el exceso de mano de obra o los salarios de mera subsistencia no permiten a los pobres ahorrar en otra forma. La repartición de tierras en las zonas urbanas cumpliría una función social en el sentido de que disminuiría el descontento en los centros

populosos y, si se empleara con un plan bien elaborado, encaminado a lograr una mejor distribución de la población, podría también reducir el exceso de población en ciertas zonas y fomentar la colonización en lugares deseables.

En este sentido, un programa de redistribución de las tierras urbanas entre los ocupantes ilegales de las mismas podría llamarse con propiedad una reforma urbana agraria y, si se administrara inteligentemente, podría ayudar a alcanzar, al menos, algunos de los objetivos políticos, económicos y sociales que antaño llevaron a implantar la política de repartición de tierras entre los campesinos.

Consideraciones en que se basa la política para la redistribución de los ocupantes ilegales de terrenos

Resulta muy arriesgado recomendar una política uniforme para el problema de la ocupación ilegal de tierras a causa de las diferencias en las condiciones de cada país. Algunas naciones son lamentablemente pobres, otras carecen de capacidad administrativa, estabilidad política, mecanismos económicos o de los materiales para poder promover y llevar hasta buen fin un programa de colonización. Además, la justificación para la ayuda del gobierno a los ocupantes ilegales de terrenos varía con las circunstancias que impulsaron la ocupación ilegal o que la sancionan.

Otra dificultad es que no existe consenso acerca de qué proporción de los limitados recursos de una nación debe dedicarse al problema de la vivienda. Hay quienes consideran que los gastos públicos para la vivienda deben posponerse hasta que haya tenido lugar un aumento en la productividad general —las casas sólo deben construirse, por ejemplo, cuando se instala una industria en una zona remota y las viviendas son un requisito previo a la inmigración de los trabajadores de dicha industria. Otros piensan que sólo deben hacerse gastos para los grupos de ingresos medianos y altos que pueden afrontar los costos ocasionados. En realidad, se están invirtiendo considerables cantidades de dinero en la construcción de casas para esos grupos y, aunque se les acreditan algunas ventajas econó-

micas, son de poco beneficio para las masas y no representan ninguna solución para su problema de alojamiento.⁶

Pero sea cual sea la posición que uno adopte, hay una cosa segura en los casos en que se han pasado por alto las consecuencias de la ocupación ilegal de terrenos, ésta ha tendido a proliferar y ha afirmado su propio derecho a recibir máxima prioridad. La intrusión es ya una condición social y política importante que los funcionarios consideran que han de enfocar con un sentido de la realidad, si desean que su ciudad y sus controles políticos no sufran las consecuencias. Sin embargo, no encuentran la solución y las cuestiones prácticas en las que buscan orientación son: cómo desalentar la ocupación ilegal, cómo solucionar el problema de la ocupación ilegal existente, cómo frenar su expansión y cómo dirigir esa corriente de transgresores hacia lugares más adecuados.

No existe una respuesta categórica ni remedios supremos, pero sí hay algunos principios que pudieran ser de ayuda en las situaciones pertinentes.

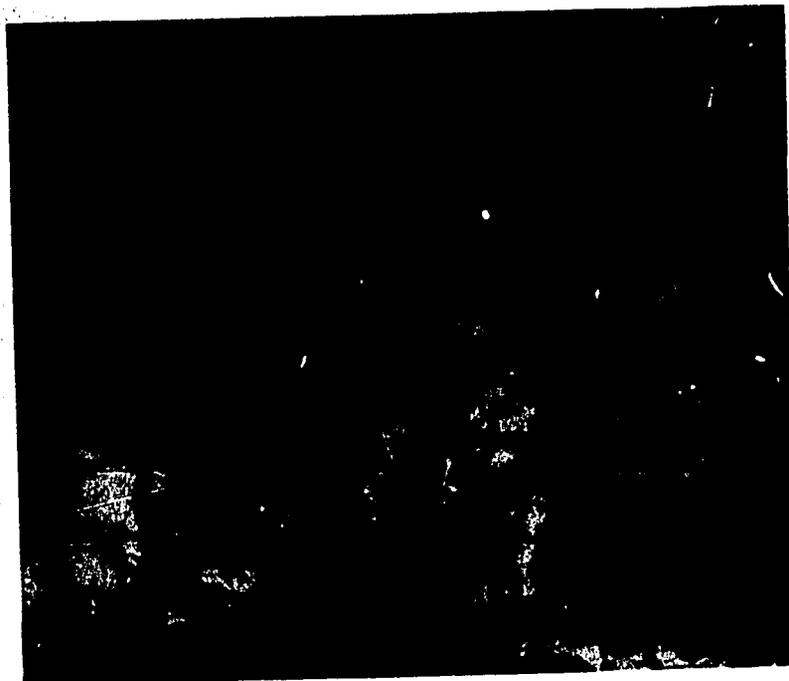
Para atacar eficazmente el problema de la ocupación ilegal de terrenos, debe procederse a la debida repartición de tierras urbanas. También significa implantar un programa de construcción de viviendas y suministrar servicios generales y públicos. Singapur y Hong Kong ofrecen dos ejemplos de construcción intensiva de viviendas como medio para aliviar el problema de la ocupación ilegal de terrenos. Santo Tomé, Venezuela, es un buen ejemplo de un país que distribuye tierras en una nueva zona para colonizar, en parte como un medio para desviar de sus principales ciudades el desarrollo de la ocupación ilegal y en parte para dirigir los ocupantes ilegales hacia secciones escogidas de una nueva ciudad. Varios países han permitido que se produzca el desarrollo de ese problema, sin implantar una política definida, pero están ahora tratando de resolverlo después que ya ha tenido lugar. Pakistán, Turquía, y ciertos países de la América Latina, constituyen un ejemplo de lo que acabamos de exponer. En otros países, no hay una política definida sobre la ocupación ilegal de tierras, aunque se están construyendo algunas viviendas para grupos que no son los de ocupantes ilegales de terrenos. Israel ejemplifica al país que ha evitado ese problema mediante la dedicación de considerables

recursos a la vivienda y a la erección de nuevas ciudades en concurrencia con la promoción de su desarrollo económico. Kenya proporciona un ejemplo de país agrícola cuya capital es escenario de una ocupación ilegal de terrenos incipiente, pero en el cual existe un eficiente organismo para la vivienda que está tratando activamente de solucionar el problema antes de que se propague.

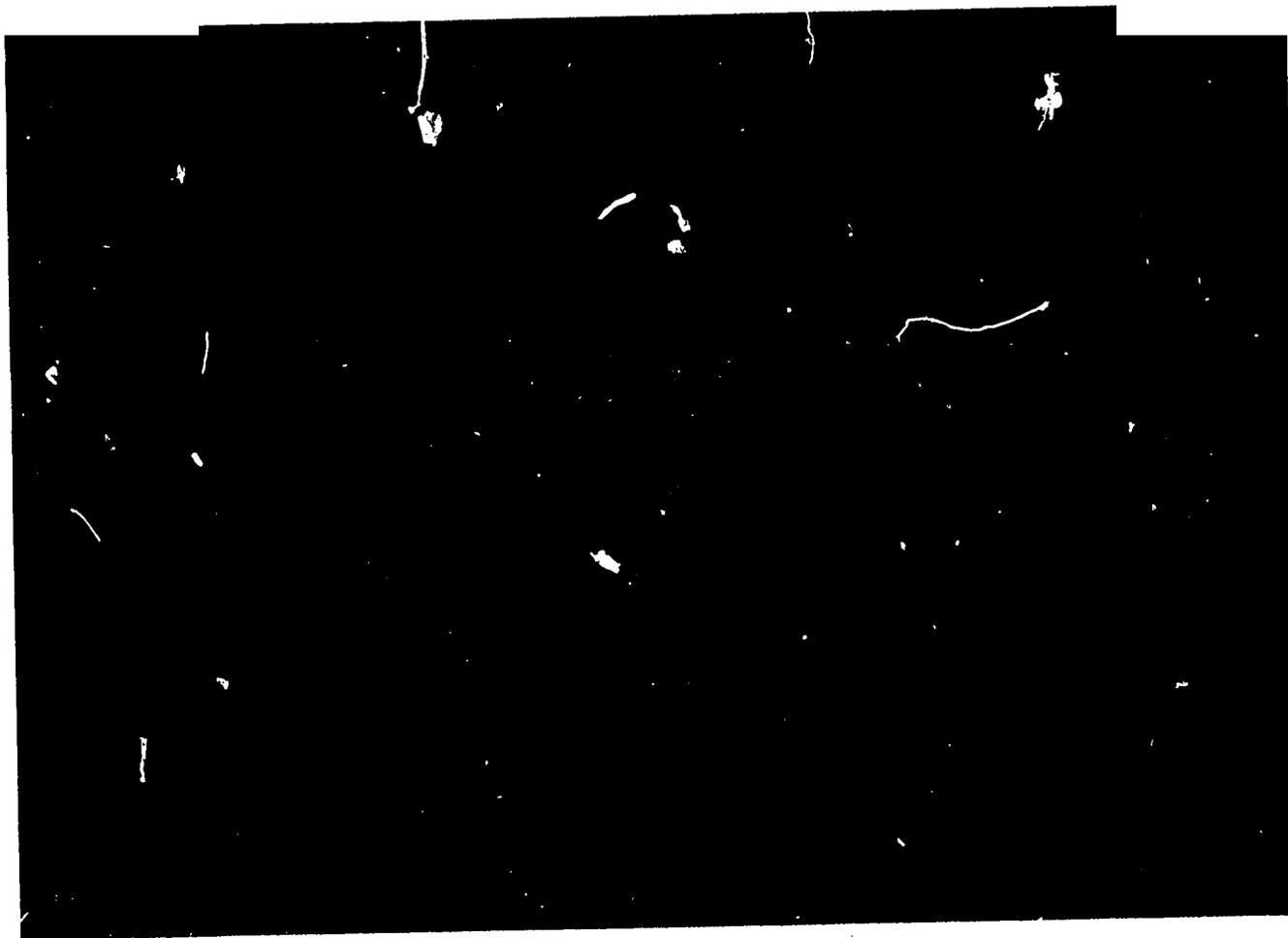
Aunque en la mayor parte de los países existe el sentimiento de que debe implantarse una política sobre la vivienda, incluyendo el aspecto que nos interesa, estas políticas han sido generalmente *ad hoc* e inconsistentes. Esas acciones han tomado diversas formas —expulsión de los ocupantes ilegales; ayuda propia u otros planes para procurar otras viviendas; aquiescencia a la ocupación ilegal existente e inclusive a las nuevas intrusiones; planes para el traslado de los colonos usurpadores a nuevas localidades; instalación de servicios (mínimos o amplios) en las zonas ocupadas ilegalmente; una legalización inmediata concediendo la propiedad, mediante escrituras o un contrato de arrendamiento. No sólo no hay una política uniforme discernible entre las naciones, sino que, a menudo, hay una inconsistencia de políticas dentro de una misma nación. La política puede fluctuar con las presiones y contrapresiones, y alternar con las simpatías y las antipatías; puede responder a la fuerza de la ley o desplomarse bajo la ley de la fuerza. En algunos lugares, los barrios de esos intrusos son tan grandes que no permiten otra alternativa que hacer concesiones especiales a los ocupantes ilegales. En otras partes, los barrios son todavía pequeños y sus habitantes pueden ser trasladados, sin grandes dificultades, a otras zonas. Aun en otros lugares, el otorgamiento de concesiones a los ocupantes ilegales de tierras puede dar lugar a una invasión de quienes buscan las recompensas concedidas a otros. La política también variará según se trate de la ocupación ilegal en terrenos de particulares o públicos. La ocupación ilegal de las propiedades particulares puede provocar una acción drástica, en tanto que la ocupación de los terrenos públicos puede tolerarse, salvo cuando tiene lugar en terrenos céntricos de la ciudad que son necesarios para el desarrollo de la misma.

Un tratamiento completo del problema de la ocupación ilegal de terrenos exige la consi-

Niños refugiados en Hong Kong — "una unidad habitacional". (Cortesía de las Naciones Unidas)



Refugiados en barracas adosadas a paredes de edificios en Hong Kong. (Cortesía de las Naciones Unidas)



deración de ocho aspectos específicos del programa y de la política. Estos incluyen: 1) apeo; 2) política general; 3) planificación; 4) política agraria; 5) política de la vivienda; 6) legislación; 7) administración y 8) financiamiento. Todas estas clasificaciones son dependientes entre sí y cada categoría debe, a su vez, ser subdividida en componentes; la política agraria, por ejemplo, obligaría a inventariar los recursos de las tierras; la determinación de la tierra ocupada y desocupada para usos esenciales; la protección de la tierra contra futura invasión; la implantación de una política para la reglamentación de las tierras, la compra obligatoria y la fijación de impuestos. Los demás aspectos del programa y de la política deberían dividirse igualmente en componentes. Los siguientes principios generales (con cierta variación para las circunstancias de cada caso específico) pueden servir de orientación general.

Diversas políticas generales para el traslado a otras localidades de los ocupantes ilegales de terrenos

La política a seguir para esos ocupantes ilegales, de la misma manera que la política para la vivienda, la repartición de tierras, el suministro de transporte y de servicios, debe estar incluida en la política general de la planificación económica del país, como lo están los programas de planificación y de desarrollo locales.

Es preciso tener en cuenta que la ocupación ilegal de la propiedad privada tiene consecuencias mucho más graves que la ocupación ilegal de los terrenos públicos. La tolerancia en el primer caso disminuye la confianza en el gobierno y puede dar lugar a la burla de la ley y de los derechos de propiedad. Una política firme del gobierno para expulsar a los intrusos que viven en propiedades privadas debe ser anunciada por adelantado e implantada firmemente. El gobierno debe estar preparado para hacer cumplir las órdenes de los tribunales y para establecer un procedimiento sumario para la determinación de derechos. Sin embargo, en los casos en que la ocupación ha tenido lugar en propiedades privadas muy extensas y por tiempo prolongado, el problema quizá tenga que ser tratado como parte del programa general para el

traslado de los ocupantes ilegales de terrenos a otras localidades. En algunos casos, esto puede obligar al gobierno a adquirir la propiedad mediante una compensación al dueño y a hacer desembolsos para el traslado de los ocupantes.

La ocupación ilegal de terrenos debe considerarse como algo más que una simple pugna entre lo legal y lo ilegal. Aunque la usurpación de tierras es ilegal, una actitud estrictamente legalista respecto a los intrusos no resolverá, por lo general, el problema. A menudo, los ocupantes ilegales no tenían otra alternativa, y si se les hubiera ofrecido alguna, es posible que no hubieran burlado la ley. En realidad, en algunas oportunidades, el propio gobierno los alentó quizá a ocupar las tierras con su aquiescencia. Muchos de esos transgresores pueden ser impulsados a construir o a hacer arreglos para levantar su propia casa, si se les brinda una oportunidad razonable para ello y se les proporciona terreno.

La prevención de la ocupación ilegal de terrenos (o la expansión de la misma) debería constituir uno de los principales aspectos de la política. Es posible evitar muchos de los casos de ocupación ilegal si se prevén los movimientos de la población y se toman disposiciones respecto a los mismos. En los casos en que la ocupación ilegal es inevitable, deben designarse terrenos accesibles donde se permita establecerse. Esos terrenos deberán estar divididos en lotes, provistos de servicios públicos y designados como futuras zonas de colonización. La designación de zonas específicas en las que puedan establecerse legalmente las familias, debilita la justificación para la ocupación ilegal y para otras transgresiones de los derechos de propiedad privada y pública.

Debe trazarse un plan maestro para cada ciudad, en el que se señalen todos los recursos de terrenos de la ciudad y la disponibilidad de parte de esos terrenos para el establecimiento o traslado de las familias. Deben marcarse las rutas de transporte y también deben indicarse los emplazamientos para las escuelas, los espacios libres, los servicios generales y los servicios públicos a fin de que permitan el desarrollo escalonado de las zonas que van a habitarse.

Deben hacerse arreglos de distinta índole, dependiendo de si el lugar que va a ser ocupado por un barrio de familias de intrusos puede o

no mejorarse. Como parte de cualquier análisis del problema, debe realizarse un estudio de todas las zonas habitadas por ocupantes ilegales de tierras y tomar una determinación sobre aquéllas que han de ser demolidas y aquéllas que han de ser mejoradas con agua, transporte y caminos, escuelas, servicios generales y servicios públicos. Aunque quizá sea necesario adoptar una política distinta para las diferentes zonas, no deben hacerse concesiones a un grupo que no puedan hacerse también a otros grupos en situación parecida.

Cuando se hacen concesiones a los ocupantes ilegales, la tierra puede venderse o bien arrendarse con opción de compra a la terminación de la estructura o después de un período prescrito de ocupación continua. Puede también fijarse términos para el pago a plazos del costo de la tierra. En los casos en que se prevé que habrá una especulación posterior de las tierras, las condiciones de venta pueden también incluir cláusulas contra la reventa del terreno dentro de un período determinado o, como alternativa, obligar al reembolso completo de los gastos hechos por el gobierno. Estas condiciones variarán de acuerdo con cada país y situación, pero las mismas deben estar, en todos los casos, basadas en la realidad y no ser excesivamente estrictas o arbitrarias. Es de esperar que los habitantes de esos barrios obtengan algún beneficio de las tierras concedidas, mediante subarrendamiento o reventa, y casi ningún contrato puede impedir completamente esto o brindar protección contra posibles evasiones.

Cuando se trasladan los ocupantes ilegales a otros emplazamientos, antes de desalojarlos deben proporcionárseles otras viviendas o parcelas, así como ayuda para la compra de materiales, pues en caso contrario, los desplazados pueden simplemente cambiar su domicilio de un terreno ilegal a otro. Deben también tomarse disposiciones para proporcionar ayuda técnica que les permita mejorar los estándares de construcción y de sanidad.

Cuando se elabora un plan para trasladar los colonos invasores a otras localidades, los terrenos escogidos deben ser adecuados para la recolonización y estar cerca de fuentes de trabajo, o provistos simultáneamente de transporte adecuado para llegar a esas fuentes. Los ocupantes ilegales deben ser trasladados a localidades

donde puedan encontrar empleo o, al menos, medios de subsistencia. Si no pueden encontrar trabajo, se verán obligados a invadir otros terrenos y se harán más reacios que nunca. El objetivo del gobierno en un plan de traslado de esos ocupantes, no debe ser efectuar un "buen negocio" con la operación, sino ayudar a esas personas a establecerse o a trasladarse a nuevas viviendas y lograr la mejora social y física de los lugares que les han sido asignados.

El traslado de los ocupantes ilegales a otras localidades no debe realizarse apresuradamente o de una sola vez. El proceso sólo puede acelerarse después que un ejemplo de traslado de ocupantes ilegales con resultados felices brinde una promesa de éxito para los futuros traslados. Los planes para el desplazamiento que traen frustración a las personas afectadas despiertan sospechas, impulsan a los ocupantes ilegales a permanecer en sus actuales barrios y estimulan la resistencia al traslado. A menudo, tratar con un comité representativo elegido por los ocupantes ilegales, facilita las negociaciones.

Un traslado exitoso debilita la tenacidad de los transgresores a permanecer en otras zonas ilegalmente ocupadas. Por consiguiente, si es preciso proceder sin remisión al traslado de esos transgresores, es mejor muchas veces seleccionar una zona para el primer desalojo donde la excusa moral para la ocupación ilegal sea mínima como, por ejemplo, los de barrios habitados principalmente por especuladores o funcionarios públicos bien pagados.

La preparación y ejecución de una política para la ocupación ilegal de terrenos requiere un esfuerzo combinado en todos los niveles del gobierno. Cuando la ocupación es de grandes proporciones, la solución del problema quizá obligue al desembolso de una cantidad considerable de fondos públicos y a repartir terrenos para colonizar. La política exigirá que no haya ninguna interferencia política con las personas que tratan de llevar a cabo esa labor. Es sumamente importante que exista un enlace entre el organismo para el desarrollo industrial y los organismos responsables del traslado y alojamiento de las familias. Las zonas próximas a una industria son generalmente más propensas a sufrir la ocupación ilegal de terrenos. Esta situación debe preverse, y antes de que se establezca una industria debe elaborarse una polí-

tica para la distribución de terrenos y la ocupación ilegal. La ayuda de los grupos cívicos, de los ciudadanos responsables y de la prensa puede a menudo significar la diferencia entre el éxito y el fracaso. Debe también solicitarse la cooperación de los jefes de la industria y de los legisladores (incluyendo los que representan las zonas de ocupantes ilegales).

Debe designarse un organismo que asuma la responsabilidad de la tarea. Este organismo debe estar autorizado para establecer el debido enlace con los otros organismos interesados (tales como las autoridades de la ciudad, la administración del bienestar social, los organismos responsables del desplazamiento de ocupantes

ilegales, de la vivienda, la colonización industrial, financiamiento y otros). Esto no quiere decir siempre que haya que crear otro organismo gubernamental y llenarlo de empleados. Quiere decir que algún organismo (muchas veces el departamento de la vivienda ya existente) debe asumir específicamente la responsabilidad, lo mismo si se trata de un organismo nuevo que de uno ya establecido, y debe dársele autoridad y exigírsele responsabilidad para tratar el problema de la ocupación ilegal de terrenos.

Quizá sea necesario crear leyes para definir los deberes y responsabilidades del organismo encargado del traslado de ocupantes ilegales,

Colonia de invasores ilegales en un pantano en Puerto Rico.
(Cortesía del Gobierno de Puerto Rico)



sus relaciones con los otros organismos oficiales y los requisitos para la cooperación. Estas leyes deben también conferir poderes expresos al organismo, incluyendo el poder de desahuciar, trasladar, arrendar o adquirir la propiedad y hacer arreglos satisfactorios con los ocupantes ilegales, los propietarios y demás. Pueden conferirse también poderes judiciales al organismo en los lugares donde los tribunales no hayan podido funcionar. La legislación también debe incluir la asignación de fondos apropiados para la tarea.

Debe emplearse personal competente y adiestrarlo para la labor a realizar. Deben hacerse planes específicos para elaborar y llevar a cabo programas de fase para el desalojo de los ocupantes ilegales y para proporcionarles nuevo alojamiento en otros lugares, así como para ayudar a su rehabilitación en caso necesario.

Pasos recomendados en el plan de traslado de los ocupantes ilegales

Como parte del programa, se sugieren los siguientes pasos —también en este caso con variaciones para cada situación especial:

a) Debe llevarse a cabo un censo de los colonos ilegales, a fin de obtener información acerca de la estructura, alojamiento y comodidades de la familia, de la ubicación del empleo, los ingresos, la edad, la preparación y la experiencia. Uno de los objetivos del censo es determinar qué ocupantes son víctimas de los problemas rurales y de la vivienda, hacia los cuales el gobierno tiene una obligación, y qué ocupantes son perturbadores del orden y profesionales que tratan de sacar provecho de esta difícil situación que confronta el país.

b) Deben distribuirse tarjetas de registro entre las familias incluidas en el censo, a fin de que el organismo responsable del traslado de esas familias controle las migraciones de ocupantes ilegales, la afluencia de nuevos intrusos y el progreso del traslado y de los esfuerzos para la rehabilitación de los transgresores. Sería conveniente complementar el registro con un reconocimiento aéreo y fotografías que ayuden a identificar cualquier nueva invasión.

c) En los casos en que el programa obligue, al ser trasladados los ocupantes ilegales, al pago de los gastos de traslado o de otros beneficios, debe fijarse y anunciarse una fecha tope para el registro, a partir de la cual no corresponderá ningún beneficio a la persona que no tenga su tarjeta de registro. Las familias que lleguen a una localidad con posterioridad a la fecha fijada no tendrán derecho a las tarjetas de registro y serán desalojadas sumariamente. Debe hacerse todo lo posible por desalojar los nuevos transgresores antes de que terminen de construir su vivienda. La aquiescencia pública después de la terminación de la obra dificulta el acto de expulsión y aumenta el costo de la compensación por concepto de traslado. Es conveniente que se emprenda una campaña educativa para explicar los objetivos del programa. Si esta campaña se lleva a cabo como es debido, ayudará a impedir la expansión o reanudación de la ocupación ilegal de terrenos en zonas prohibidas y a obtener la cooperación de los propios ocupantes ilegales contra las invasiones competidoras.

d) Deben hacerse concesiones razonables para el traslado de las personas calificadas. En los casos en que se disponga de viviendas públicas, éstas deben ofrecerse a los ocupantes ilegales como aliciente. También deben concederse pequeños préstamos a largo plazo que sirvan para desarrollar las industrias caseras, los pequeños talleres y para la compra de equipo esencial.

e) Deben buscarse terrenos en las ciudades o cerca de ellas y, acto seguido, negociar contratos de arrendamiento a largo plazo, acuerdo de arrendamiento con opción de compra o la venta de parcelas, con los ocupantes ilegales. Inmediatamente, debe procederse a la preparación de los planes de desarrollo para las nuevas zonas de colonización y para los caminos de servicio así como para la provisión de servicios públicos. Los contratos suscritos con los ocupantes deben redactarse en términos prácticos y objetivos, con pagos a plazos razonables y que estén dentro de las posibilidades de esas familias. Los lotes deben adjudicarse siempre antes del traslado de las familias, y deben respetarse los deseos de los nuevos habitantes de mudarse en grupo, con sus familias, sus clanes y sus vecinos.

f) Deben establecerse colonias agrícolas para los ocupantes que anteriormente trabajaban en

el campo y que están preparados para regresar a él. Los planes deben incluir ayuda para la compra de implementos, la construcción de caminos ramales, el desmonte, la perforación de pozos, la construcción de canales de riego, la creación de servicios de mercado, el suministro de ayuda médica accesible, de escuelas y de todas las demás empresas necesarias para una buena colonización. En los lugares donde exista la costumbre de la ocupación ilegal rural y el empleo de métodos agrícolas de desbrozado a machete y fuego (en la América Latina, por ejemplo) debe hacerse todo lo posible por estabilizar la posesión, mediante concesiones de terrenos y un asesoramiento y supervisión agrícolas constantes.

g) Los ocupantes ilegales de la ciudad deben ser trasladados en grupos cuando sus nuevas parcelas estén listas. En esta forma, las zonas densamente pobladas pueden ser desalojadas y restituidas a sus legítimos dueños o dedicadas al uso que se les tenía asignado. Muchas veces, cuando se procede al traslado individual o en pequeña escala, los lugares vacantes son ocupados clandestinamente de la noche a la mañana por nuevos transgresores. Las zonas desocupadas deben cercarse o ponerse en uso, y los nuevos ocupantes ilegales deben ser desalojados sin más preámbulos. (En realidad, una de las maneras más eficaces de evitar la ocupación ilegal es dando algún uso a la tierra.) Las autoridades deben ayudar al traslado de las chozas y de las pertenencias de sus habitantes, facilitando los camiones indispensables. Debe también proporcionarse asesoramiento técnico para la reconstrucción de las chozas sobre cimientos sólidos. Es indispensable que haya una sincronización del programa de desalojamiento de los ocupantes ilegales con los programas de nueva distribución de tierras y de la vivienda.

h) Deben concederse préstamos a las personas calificadas, para la compra de materiales, especialmente para techos, ayuda para casas comunales* para construir y pagar a plazos o para proyectos agrarios y de servicios públicos. En los casos pertinentes, el desalojamiento de los barrios de intrusos o su mejora puede ir acompañado de un programa de ayuda propia o de ayuda propia parcial, debidamente supervisado. En esos casos, no debe desecharse que

* core houses.

los ocupantes de estos barrios empleen trabajadores o contratistas. Puede construirse un número limitado de casas de apartamentos en las ciudades, para los trabajadores que prefieren este tipo de vivienda y estén en condiciones de pagarla, aunque las casas individuales son preferibles cuando se dispone de terrenos grandes y de facilidades de transporte.

i) En los casos apropiados, debe solicitarse la ayuda económica de los propietarios privados cuyos terrenos han sido librados de los intrusos, para poder introducir mejoras en esos barrios. La expulsión de los ocupantes ilegales significa la disminución de la vida de los barrios bajos, para la ciudad, pero también significa el ahorro de los gastos ocasionados por los procedimientos legales para el propietario del terreno, al que, además, reporta una ganancia considerable, por la cual puede ser, muchas veces, gravado. Esto se justifica especialmente en los casos en que el terreno se compró a un precio bajo porque estaba invadido por los intrusos. Los fondos obtenidos pueden dedicarse a sufragar los desembolsos realizados por el organismo a cargo del traslado de los ocupantes ilegales.

j) Debe alentarse la creación de algunas cooperativas piloto entre los ocupantes ilegales, a fin de impulsar los proyectos de ayuda mutua. Muchas veces, los ocupantes ilegales están capacitados y dispuestos a prestar su ayuda en un programa común de traslado a otras zonas. Sus deseos deben ser respetados y puestos en práctica.

k) La creación de nuevas ciudades o la expansión de las existentes puede ayudar a eliminar los barrios de ocupantes ilegales de las ciudades más importantes. En realidad, una política sólida de ocupación de los terrenos en las nuevas zonas, puede constituir el medio de distribuir la población en los lugares deseados. La ubicación de estas ciudades determinará también el número de casas requeridas. Deben escogerse preferentemente los lugares donde haya oportunidades de trabajo o para el comercio. A menudo, es mejor seleccionar ciudades existentes para la expansión, especialmente en el caso de que las mismas cuenten ya con servicios que puedan utilizarse o aumentarse sin un desembolso considerable.

1) La política para tratar el problema de la ocupación ilegal de terrenos exige firmeza al mismo tiempo que comprensión. Los transgresores se instalarán donde puedan si no se les ayuda a construir su vivienda en el lugar y en la forma debidos. Debería haber menos preocupación por lo que construirán los intrusos que por el lugar donde construirán, así como por conocer cómo está planificada la zona y si dis-

pone de los servicios generales y públicos esenciales. El gasto inicial es más importante que las normas iniciales de construcción. Las casas de los ocupantes ilegales tenderán a ser mejores con el tiempo, al mejorar las condiciones económicas, especialmente si esos intrusos pueden ocupar un lugar en la sociedad y se les brinda el incentivo de convertirse en propietarios.

Parte II

Barrios de ocupantes ilegales - Sus causas y características

Definición de los términos

Se han ido introduciendo varios términos locales en los países en desarrollo, para describir a los ocupantes ilegales de terrenos y sus barrios: "favelas" (Brasil), "rancheros" o "conqueros" y "ranchos" o "ranchitos" (Venezuela), "paracaidistas" (México), y "gecekondu" (Turquía). Los barrios de esos intrusos son nombrados a veces con términos llenos de colorido, y muchas otras veces, en términos despectivos. Así, tenemos por ejemplo "pueblos de brujas" o "barrios piratas", "barriadas", "callampas", "bidonvilles" y "arrabales".

En los países de habla inglesa, el pueblo no ha tenido que inventarle un nombre, ya que el ocupante ilegal ha merecido entrada en el diccionario como "squatter", cuya definición es la de una "persona que se establece, sin título ni derecho, en un terreno, especialmente en aquél que no se utiliza y está sin colonizar". El término es de origen norteamericano, aunque ahora se usa en todo el mundo de habla inglesa.⁶ Otros términos que también se emplean en inglés son "squattage" y "squatment" (terreno ocupado por un intruso); "squatterism", la práctica de adquirir terrenos mediante la ocupación ilegal; "squatterdom" o cuerpo colectivo de ocupantes ilegales; "squatters' rights",* una contradicción verbal que lleva implícito que el intruso ha adquirido cierto derecho, basado en el cual afirma su pretensión.⁷ Ordinariamente la pretensión es menos un derecho legal que moral; la base moral del cual es el hecho de la posesión. General-

mente, la reclamación está dirigida contra el gobierno, el cual, según pretende el intruso, ha dado aquiescencia a la ocupación ilegal o la ha sancionado hasta cierto punto y, por consiguiente, debe validarla por la ley o por el privilegio preferencial de la opción de compra. En Australia, la palabra "squatter" se aplica también, erróneamente, a la persona que se establece en las tierras de la Corona, para criar ovejas al amparo de un contrato o licencia, y esto se extendió posteriormente para definir al colono que ocupaba en realidad un feudo franco legal. En Australia, se ha empleado irrisoriamente la palabra "squattocracy" para describir las personas ricas e influyentes que habitan legalmente en tierras de la Corona.⁸ En los Estados Unidos,⁹ donde en una época se produjeron casos de ocupación ilegal de tierras rurales, pero donde esa intrusión ha sido excepcional en las ciudades, se hace una distinción entre el ocupante ilegal (squatter) y el "intruso". El ocupante ilegal es el que se instala en la tierra de otro sin ninguna autoridad legal, mientras que el intruso es aquel que tiene cierta relación con la propiedad y se establece en ella, aunque no tiene derecho a hacerlo (como en el caso de un familiar que, después de la muerte del pariente, se instala en la tierra ilegalmente antes de que pueda ocuparla el heredero legal). Ambos son tratados en la misma forma y pueden ser expulsados del lugar mediante procedimientos sumarios a fin de recuperar la propiedad.¹⁰ La ocupación ilegal de tierras es una violación a la ley que obliga al transgresor a abandonar el lu-

* derechos de los ocupantes ilegales.

gar o a responder por daños —una imposición dudosa en la mayor parte de zonas de intrusos.

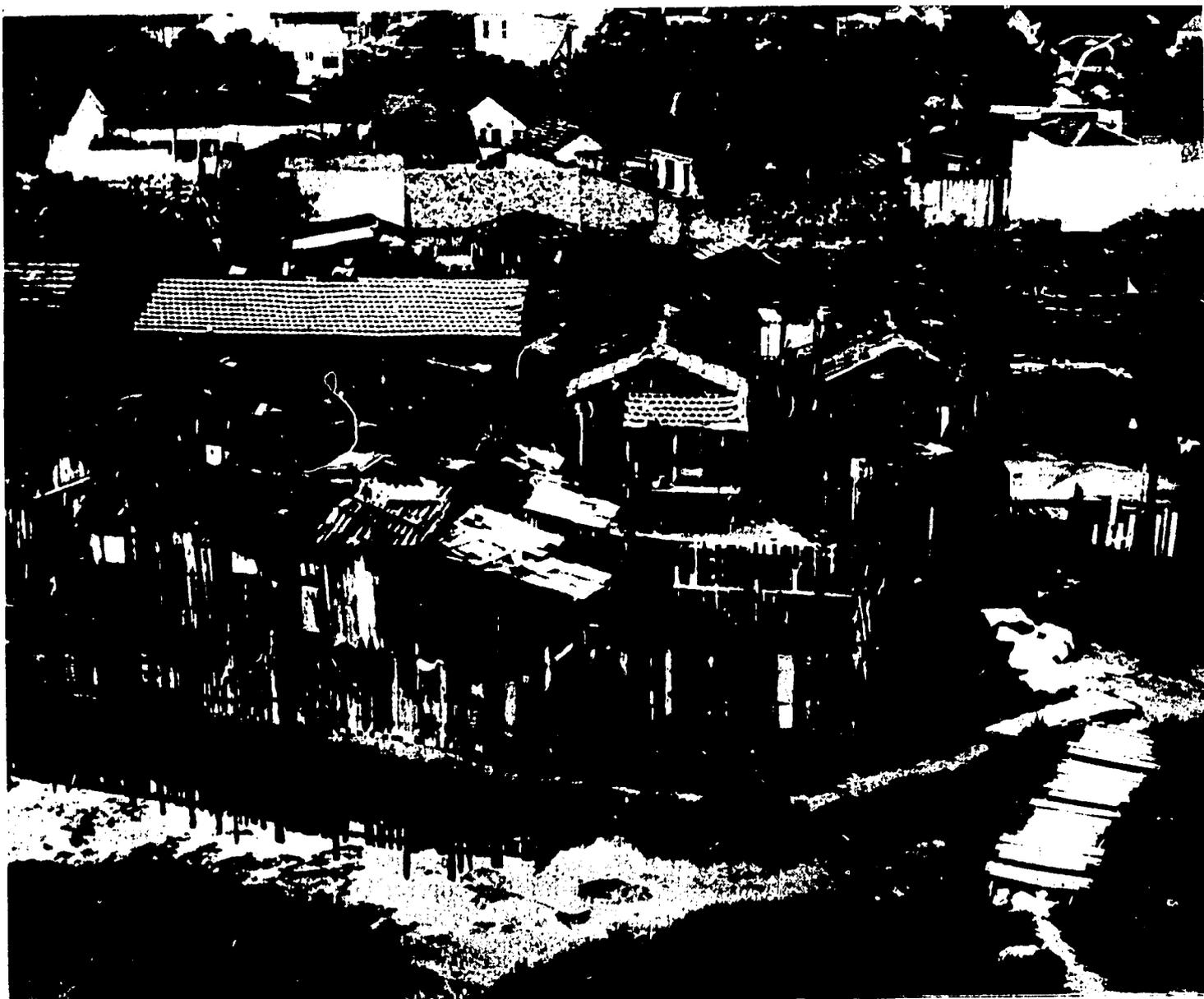
El aumento de la población y las ciudades

Una de las razones de que algunas personas ocupen ilegalmente los terrenos es que las ciudades del mundo entero han estado experimentando un aumento sin precedentes en su población, que se ha acelerado extraordinariamente con la

industrialización. Entre 1800 y 1950, la población mundial aumentó unas 2.6 veces, mientras que el número de habitantes que vivían en las ciudades de 20,000 o más almas, creció 23 veces. Aunque solamente el 2.4 por ciento de los habitantes del mundo residían en ciudades en 1800, en 1950, la proporción llega casi al 21 por ciento.¹¹

Hasta ahora no se ven síntomas de una estabilización en el número de habitantes del globo o de una disminución de su migración hacia las ciudades. En la década de 1950 a 1960, la po-

Colonia de invasores ilegales, en Brasil.





Parte de una colonia de invasores en Marruecos.



Una extensa colonia de invasores, en Marruecos.

(Cortesía del Laboratoire Photographique de Service de l'Urbanisme du Maroc)

blación del mundo aumentó en una quinta parte, lo que equivale a 500 millones de personas y, según un cálculo conservador, para fines de siglo llegará a los 7 mil millones.¹² Aunque se espera que la población total del mundo aumente en un 40 por ciento, se cree que la de las ciudades aumentará el doble. Se calcula que la población urbana de Africa saltará de 58 millones en 1960 a 294 millones en el año 2000; la de Asia, de 559 millones, a 3,444 millones; y la de la América Latina de 144 millones a 650 millones.¹³

Las distintas ventajas entre una región y otra generan movimientos de población hacia las zonas más favorecidas y, en una época, la política liberal de inmigración entre las naciones facilitó el traslado de la población de viejas naciones congestionadas a nuevos países menos densamente poblados. Por ejemplo, el hecho de que no haya mucha más ocupación ilegal de terrenos en Jamaica de la que hay en realidad, se debe en parte a que Inglaterra aceptó en una época más inmigrantes jamaíquinos de los que

acepta en la actualidad. La actitud británica en Hong Kong respecto a los inmigrantes hace años aumentó durante cierto tiempo las proporciones del número de sus ocupantes ilegales de terrenos, pero la política más estricta adoptada posteriormente hizo disminuir esta proporción. La aceptación de inmigrantes portorriqueños en los Estados Unidos redujo, y continúa manteniendo bajo, el nivel de ocupación ilegal de terrenos en San Juan. Pero, en general, la actual intransigencia de la política de inmigración ha tendido a confinar los movimientos de población dentro de los propios países, de manera que sus ciudades han adquirido las características de la vieja frontera.

Motivaciones de la ocupación ilegal

En las economías agrícolas, la construcción del hogar tiende a ser una empresa personal, familiar o tribal. Casi todos los hombres que viven

en países con economías de ese tipo adquieren, para poder sobrevivir, la capacidad de construir alguna forma de vivienda. Aunque la vivienda rural deja mucho que desear, el espacio para construir la casa es amplio, aun en los terrenos rurales más pequeños, y los materiales para la casa están ordinariamente a la mano.

En contraste, la construcción de la vivienda en el medio urbano se vuelve más complicada. La tierra y los materiales son artículos del mercado. Tienen que adquirirse con dinero, y el tiempo y la capacidad disponibles para construir la casa con las propias manos son a veces consumidos en las horas de labor y la jornada de trabajo. El empleo de la tierra y la construcción de la vivienda están sujetos a normas legales en interés de la salud y de la seguridad. El desempleo es excesivo; la vivienda y la producción de materiales están todavía subdesarrolladas como industrias, y en los países donde existen, los ingresos son demasiado bajos o inconstantes para poder pagar el producto. El financiamiento hipotecario es inexistente o, si existe, los préstamos sólo pueden obtenerse a tipos de interés exorbitantes. Aunque casi todos los gobiernos se han hecho hasta cierto punto responsables de proporcionar o financiar viviendas para su pueblo, los países menos desarrollados carecen de los recursos económicos, de la capacidad y, a menudo, de los materiales para poder iniciar programas de la vivienda de acuerdo con sus necesidades.

Aunque la causa principal de la ocupación ilegal de terrenos se origina en la búsqueda desesperada de un techo, ni las motivaciones ni las justificaciones siguen un patrón uniforme en todas partes. La guerra y la posguerra, la expulsión en masa, el temor al asesinato o al bandolerismo, el hambre, la opresión y la necesidad de buscar un techo y de sobrevivir ocupan un lugar en la lista de causas, al lado de las motivaciones menos perdonables del oportunismo y la especulación. En la India y en Pakistán se produjo cierto grado de ocupación ilegal de terrenos después de la División, cuando millones de musulmanes y de hindúes huyeron para no caer víctimas de la carnicería general que azotó el país. Los ocupantes ilegales de terrenos en las Filipinas huyeron hacia las ciudades para escapar a la devastación de la guerra o por temor a los huks. Los refugiados chinos que se establecieron en Hong Kong huyeron de las pri-

vaciones y del hambre, recorriendo, a menudo, miles de kilómetros a pie en busca de un refugio precario en las laderas de una colina. En Taipei, Formosa, los ocupantes ilegales abandonaron el continente para escapar de los comunistas, pero entre ellos había también campesinos de las cercanías que iban en pos de las oportunidades que brindaba la ciudad. En algunos de estos casos, la simpatía de los funcionarios públicos y de la gente, llevaba implícito el consentimiento de una intrusión, al menos temporal. Ocasionalmente, como en Taipei, aun el propietario privado llega a tolerar la intrusión en sus terrenos, movido por la compasión.

Pampas de Comas, cerca de Lima, Perú, una barriada con una población de 35,000 almas, surgió precipitadamente, según John C. Turner, por la expulsión de los habitantes de unos barrios bajos, que se emprendió para hacer lugar a un bloque de edificios de oficinas y apartamentos. En este caso, no había alternativa respecto a la ocupación ilegal. Sin embargo, la ocupación ilegal puede muchas veces tener una justificación inicial basada en el humanitarismo, pero no hay justificación alguna para su perpetuación. En los barrios de intrusos pueden encontrarse personas que son víctimas indefensas del drama humano y otras que sólo se han mudado aprovechando la oportunidad.

En otros casos, la aquiescencia del gobierno mientras se formaban esos barrios daba justificación a la inversión de los ocupantes ilegales. En estos casos, la mera afirmación de desaprobación oficial habría bastado, quizá, para rechazar la invasión, mientras que, en otros, toda la fuerza pública que pudiera reunirse no bastaría para repelerla.

Sin embargo, casi siempre, la ocupación ilegal se debe a las migraciones internas azuzadas por las crecientes privaciones del campo y el afán de aprovechar las oportunidades para una vida mejor que brindan las ciudades. Las notables diferencias entre el nivel de subsistencia del campo y las atracciones de la vida urbana constituyen un motivo impulsor importante. Entrelazados en la decisión pueden estar el deseo de comerciar, la presencia de familiares que ya han establecido su hogar en la ciudad, el anhelo de poseer un pedazo de tierra y la esperanza de ver ese sueño convertido en realidad, así como

el deseo de seguir una vocación o dar estudios a los hijos. Mientras la libertad de movimientos sea reconocida como un derecho o irrefrenada como un privilegio, se afirmará en el éxodo hacia las ciudades. Y mientras las ciudades no puedan ofrecer terrenos y viviendas, los recién llegados harán lo que esté en sus manos para procurarse un techo.

Aunque parezca increíble, hay personas que prefieren realmente su barraca en un barrio de ocupantes ilegales a lo que ofrece el mercado de viviendas legítimas. Quizá consideren que esas viviendas son demasiado costosas o que no ofrecen suficiente espacio e independencia. Otros abandonan los barrios bajos caros o superpoblados del centro para vivir en las afueras de la ciudad —una especie de suburbanización de ocupantes ilegales. Aun en el caso de que sea asequible, la vivienda pública puede parecerles objetable por imponer una reglamentación más burocrática a su vida, o es posible que no se amolden al sistema de vida vertical característico del proyecto de viviendas públicas. Algunos de esos intrusos consideran, quizá, que el hecho de vivir cerca de su trabajo los compensa de otros inconvenientes. Otros prefieren, quizá, su barrio que les ofrece ventajas para comerciar.¹⁴ Y otros, quizá simplemente disfrutan el sistema de vida de esos barrios de ocupantes ilegales y las exenciones que ofrecen. El aliciente de otros intrusos es la oportunidad de tomar huéspedes o de subarrendar a terceros. Para muchos, la motivación es el anhelo de ser propietarios de su terreno y de su hogar y la esperanza de que esto se cumpla si permanecen en el lugar. Hay también el caso del obrero que considera que le será más fácil tener una concesión de vivienda que a otro que reside en una buena casa, mientras pueda alegar que está mal alojado.¹⁵

En resumen, las motivaciones para la ocupación ilegal son tan complejas como el espíritu humano. Son perdonables y, al mismo tiempo, imperdonables, comprensibles e incomprensibles, con variaciones según las circunstancias que entran en cualquier juicio del observador. Cuando la ley es incierta o la política fluctúa, la aplicación de la ley tiende a ser indecisa y cuando los derechos de propiedad no están protegidos, se crea un vacío que tenderá a ser llenado por quienes tengan interés en hacerlo.

Algunos atributos de la ocupación ilegal de tierras

Aunque la barraca típica del intruso es el más primitivo de los albergues, el proceso de la ocupación ilegal tiene algunas características rectoras. Al apropiarse de terrenos del gobierno, el hombre pobre obtiene acceso (aunque ilegal) a un pedazo del dominio público yermo y con él crea, mediante sus propios esfuerzos, una partícula de riqueza, por muy precaria que sea, además de la esperanza de convertirse en propietario.

De la misma manera, las viviendas de los ocupantes ilegales son probablemente la principal aportación a la construcción de los países en desarrollo. Se trata principalmente de construcciones hechas por ellos mismos o con la ayuda de otros. Las viviendas se hacen sin la ayuda del gobierno, y tienen la virtud de construirse rápidamente y de utilizar pocos o ningún material importado. Si bien no representan una solución a la carestía de la vivienda, pueden representar algún alivio al problema.

Pero lo más importante es que las construcciones de los ocupantes ilegales no son siempre de una calidad estática. El refugio puede ser simplemente un muestrario de objetos arrojados por el mar o una mezcla de desechos de madera, pero puede servir, no obstante, como techo provisional destinado a ser remplazado por una estructura más duradera. Si, además, la vivienda es de un solo piso y está en un clima caliente, el fácil acceso al exterior puede compensar la inmundicia y la sordidez del interior.

Si los materiales de construcción son baratos y de fácil adquisición, las viviendas de los barrios de ocupantes ilegales pueden, inclusive, ser duraderas desde su inicio, como sucede en Ankara, donde los techos de tejas son cosa común. Los bloques de cemento pueden utilizarse en aquellos lugares donde son más económicos que la madera, y una mano de obra experta puede mezclar perfectamente el zarzo y la argamasa.

Hay, en realidad, una ley de economía de la ocupación ilegal de terrenos, de la misma manera que hay una ley de economía de la vivienda. La inversión inicial justifica el riesgo. El riesgo se calcula no solamente por la disponibilidad del dinero para los materiales sino también por el poder o la influencia de los in-

trusos medidos contra la pugna o complacencia de las autoridades. La seguridad del barrio depende de factores como la fuerza determinada por el número de ocupantes ilegales y la influencia de su organización. Si su número es bastante elevado, los intrusos pueden tener su propio legislador para representarlos o quizá sean una minoría tan importante en algunos distritos que lleguen a influir en la elección de un alcalde. Las perspectivas para la conversión de la tenencia ilegal a la legal, la actitud de los tribunales y la persistencia o derrotismo de los propietarios particulares, son otros factores en sus cálculos. Si, cuando se establecen en el terreno, los intrusos saben que a otros grupos de ocupantes ilegales de la misma ciudad se les ha proporcionado agua corriente o electricidad o se les ha permitido quedarse en el lugar sin grandes inconvenientes, tenderán a hacer construcciones más duraderas desde un principio y probablemente mejorarán sus estructuras temporales tan pronto como las circunstancias se lo permitan. Pero, si el barrio se encuentra en un camino público, cerca de una mezquita o en un lugar que pueda propiciar una protesta o una rápida acción oficial, se utilizarán pocos materiales y probablemente no se introducirán mejoras en la casa. Las laderas de las colinas escarpadas expuestas a deslizamientos, y las tierras pantanosas amenazadas por las inundaciones, desalentarán también a los ocupantes ilegales a hacer una buena construcción, y al mismo tiempo, harán que las autoridades procedan a demolerlas.

La calidad del barrio ilegalmente ocupado también varía con la capacidad de sus moradores. En Karachi, Pakistán, los abrigos temporales fueron levantados por expertos obreros contratados para construir unas casas de departamentos en las cercanías. Esos obreros residieron en el terreno asignado durante la etapa de construcción de los edificios, luego vendieron las viviendas, y éstas formaron a menudo el núcleo de un barrio de ocupantes ilegales. Algunos intrusos de las zonas rurales llevan consigo la capacidad para construir que adquirieron en las granjas. Al llegar, y antes de obtener trabajo, estos campesinos invertirán tiempo en la obra. Cuando un propietario consigue trabajo, o si carece de la habilidad para construir con sus propias manos, puede contratar a un vecino para hacer pequeñas ampliaciones según

va disponiendo de dinero. Algunas veces, el obrero vive en la casa y va colocando los materiales a medida que el ocupante ilegal los puede ir comprando. Muchas veces, la construcción se hace como una empresa conjunta, en la que el ocupante ilegal suministra los ladrillos de adobe hechos por él y el trabajador los coloca, o viceversa.

Aunque en algunas ocasiones se producen querellas entre los ocupantes ilegales, cuando hay competencia por determinados lugares y ocurre la invasión del terreno de otro morador, la cooperación en la construcción puede apreciarse cuando la necesidad de cooperar se origina de las ventajas de la defensa común o de presiones conjuntas. Puede también originarse de la organización cooperativa del grupo de intrusos con anterioridad a la invasión. La ayuda en la construcción puede tomar la forma de un proyecto de ayuda recíproca. En una zona de ocupantes ilegales de terrenos en Caracas, una cooperativa de ahorros permitirá a los compradores pedir dinero prestado para adquirir los materiales necesarios y liquidar la deuda a plazos. La cooperativa tiene también la intención de comprar materiales a precios reducidos.¹⁶

Si se levanta un muro exterior que circunde la colonia, antes que las autoridades descubran la transgresión, se tendrá una excusa moral más adecuada contra el desahucio y, al mismo tiempo, se asegurará un lugar provisional para dormir. La rapidez requerida para levantar el muro puede obligar a emplear al principio un obrero. Posteriormente, el plazo de construcción puede variar desde un año hasta una década. De vez en cuando, pueden contratarse trabajadores para hacer los techos, los pisos de concreto y otras ampliaciones, a medida que los moradores del barrio van disponiendo de dinero.

Los beneficios derivados de la ocupación ilegal de tierras pueden ser mayores si se presta ayuda inicial al intruso para planificar la tierra y si las autoridades le brindan su apoyo. En los casos factibles y cuando las circunstancias lo justifican, la ocupación ilegal puede constituir un medio económico y eficaz de aliviar el problema de la vivienda de las familias más pobres, al tiempo que permite que el intruso se coloque dentro de la ley.

Ocupación ilegal de tierras en zonas no urbanas

Aunque las consecuencias más serias de este tipo de transgresiones ocurren generalmente en las zonas urbanas, las primeras formas de ocupación ilegal tuvieron lugar en las tierras agrícolas, donde todavía hoy se dan algunos casos de intrusión. Ordinariamente, estas tierras no están vigiladas o cuidadas, a veces pertenecen al gobierno o a una compañía ferroviaria, o son tierras abandonadas o propiedad de personas que no residen en el país. El ocupante ilegal puede cultivar la tierra e introducir mejoras como, por ejemplo, una casa o árboles. En Venezuela, los ocupantes ilegales cultivan el suelo sin intención de permanecer en el lugar y utilizan el método de desbrozado a machete y fuego cuando se trasladan a otra localidad.

Los intrusos agrícolas pueden también incluir trabajadores de las plantaciones a los que se les han asignado temporalmente lotes para que construyan su vivienda. Si permanecen en el lugar después que su trabajo ha terminado, son considerados ocupantes ilegales y puede expulsárseles. Sin embargo, las circunstancias modifican a veces el caso, como sucedió en la isla de Mombasa (Kenya), donde varias familias de trabajadores continuaron en el terreno asignado después de la terminación de su trabajo. No sólo levantaron casas y cultivaron el suelo sino que plantaron también árboles frutales a fin de reforzar su derecho moral a la tierra, así como para aumentar el número de años en que su posesión ha recibido aquiescencia. Cuando, posteriormente, un agricultor lechero compró la tierra y trató de desalojar a los intrusos, se encontró con que las autoridades se mostraban renuentes a intervenir, aunque su derecho legal era innegable. No es nada extraordinario encontrar tribunales que adoptan un punto de vista juicioso más que judicial sobre los derechos de los ocupantes ilegales. En Ankara, por ejemplo, los tribunales han rechazado los casos de desahucio basándose en tecnicismos en tanto que las apelaciones rutinarias del ocupante ilegal contra las decisiones desfavorables prolongaban el litigio y los intrusos permanecían en el lugar.¹⁷

Hay también lo que podrían llamarse ocupantes ilegales errantes. Por ejemplo, los nómadas pastores pueden regresar a zonas determi-

nadas y reclamarlas como propiedad del grupo o de la tribu. Algunas veces, como en el caso de los masai, en Kenya, el gobierno concede un título o derechos sobre la tierra como compensación por la cooperación de los intrusos. La ocupación ilegal de tierras temporal ha sido también practicada por los pescadores de Ghana que levantan su refugio en las playas públicas o en otras tierras del gobierno. Cerca de Lagos, Nigeria, los pescadores han vivido durante muchos años en terrenos ilegalmente ocupados sin ser molestados, pero recientemente la tierra en que habían construido sus viviendas adquirió valor y fue solicitada por compradores para hacer urbanizaciones legales.

En otros casos, los intrusos se han instalado en las tierras que los ríos o el mar han dejado al descubierto, al retirarse movidos por la acción de las fuerzas naturales, y sobre cuyas tierras no se ha afirmado ningún derecho.

En algunos otros casos, los ocupantes ilegales se trasladan a tierras en que el título legal es dudoso o inseguro o a tierras que han sido abandonadas por los refugiados. En Pakistán y la India, por ejemplo, las tierras y las viviendas abandonadas por los refugiados después de la División fueron rápidamente ocupadas.¹⁸

La ocupación ilegal de tierras entre diversas tribus también se manifiesta cuando una tribu se instala en las tierras de otra y conserva el control gracias a su mayor fuerza. En Ghana, cuando esto llevó a reclamaciones y querellas, se nombró a un funcionario jefe de los intrusos que fue revestido con poderes judiciales para determinar los lindes y otros derechos de los litigantes.

La falta de un sistema de registro de la propiedad (otro síntoma de subdesarrollo) no sólo favorece la ocupación ilegal de tierras sino la tenencia dudosa, condición que ha frustrado el desarrollo agrícola, al mismo tiempo que ha convertido los litigios en cosa de todos los días.

Ocupación ilegal de tierras en los países más desarrollados

Aunque el problema de la ocupación ilegal de tierras es más crítico en los países en desarrollo,



Una zona típica de barrio pobre en Lagos.
(Foto de la Junta Ejecutiva de Desarrollo de Lagos)

hay ciertos precedentes en la historia de las naciones más desarrolladas. La forma más común de ocupación ilegal en esos países fue agrícola y tenía el sabor de la colonización. Pero, de vez en cuando, también han tenido que luchar con la ocupación ilegal urbana.¹⁹

Ni la ocupación ilegal rural ni la urbana fueron comunes en Europa durante sus períodos de industrialización, debido, en gran parte, a que la actitud respecto a la propiedad agraria y respecto a los derechos y a las instituciones legales estaba bien establecida. Aunque los terratenientes europeos e ingleses cercaron los terrenos comunales que habían sido utilizados durante largo tiempo, el hecho rígido de la propiedad tenía preferencia sobre la costumbre en la determinación de derechos. Lo que fue antaño una entrada tolerada en los terrenos comunales se convirtió sin más trámites en una transgresión. Posteriormente, aparecieron ocupantes ilegales de tierras en los campos de Inglaterra, pero no constituyeron nunca una fuerza.²⁰ Los durmientes callejeros representan un problema poco grave en Inglaterra y entre ellos sólo se encuentran vagabundos y los desafortunados temporales a quienes se considera un mal social. Este problema ha disminuido notable-

mente desde 1904, cuando había unos 1,700 adultos y unos 50 niños durmiendo en las calles de Londres. En la actualidad, se calcula que su número no pasa de los 130.²¹ Cuando los intrusos trataron de ocupar las mansiones deshabitadas de Londres durante los recientes años de la depresión, el gobierno tomó en seguida las medidas pertinentes y puso fin a cualquier nueva invasión.

Si bien la ocupación ilegal de tierras no fue una de las manifestaciones de la urbanización en Inglaterra, los inicios de la industrialización trajeron al país calamidades de otra índole. Las ciudades inglesas habían crecido con una rapidez asombrosa y se encontraron sin gobiernos municipales capaces de afrontar los nuevos problemas. La industria de la construcción no estaba suficientemente desarrollada para satisfacer las necesidades de la vivienda, y aunque lo hubiera estado, el atractivo de los beneficios que brindaba el comercio era mayor. La pobreza, el desempleo y la vida de los barrios bajos dieron lugar a una protesta social, y en el siglo XIX se invocó la intervención del gobierno en forma de programas de vivienda pública y otras reformas.

En el nuevo mundo, del que los Estados Uni-

dos formaban parte, casi toda la ocupación ilegal se produjo en las fronteras, donde las tierras no estaban vigiladas y eran reclamadas por intereses contrarios: la Corona, las compañías agrícolas, las tribus indias y demás. Los peregrinos y otros colonos precursores fueron en realidad ocupantes ilegales, y una vasta zona, que posteriormente se convirtió en ciudades de Nueva Inglaterra como Salem, fue originalmente colonizada por ocupantes ilegales. George Washington se quejó de que un colono usurpador vivía en sus tierras al oeste de los montes *Alleghenies*, y otros propietarios privados de la época consideraban a los primeros colonos como intrusos. Pero en una tierra sin vigilancia y yerma, la lucha por la supervivencia no siempre respetaba los instrumentos del título, especialmente cuando correspondía a algún extranjero que residía fuera del país.

Después de la revolución, las vastas tierras abiertas del Oeste se convirtieron en el blanco lógico de los colonos que se apropiaban libremente de ellas, aunque no sin cierta resistencia por parte de un gobierno joven que veía la tierra como una fuente potencial de ingresos. Se ordenó a las tropas que expulsaran a los intrusos, pero estos regresaron en mayor número. En realidad, la historia de los Estados Unidos desde su fundación hasta el período de la Guerra Civil, registra una lucha prolongada entre un gobierno que afirmaba la propiedad de sus tierras y los ocupantes ilegales que afirmaban su derecho a ella. La actitud respecto a los ocupantes ilegales de tierras variaba según la política de la región y fluctuaba con las presiones de la época. Henry Clay atacaba a esos intrusos y decía que eran una "gentuza sin ley". Las indulgencias en forma de derechos de opción de compra eran consideradas por Clay como "una violación de la ley y un aliciente para que los colonos fueran a las tierras públicas y se instalaran en las regiones más escogidas de las mismas".²² Aquél que gozaba del privilegio de opción de compra, decía Clay, podía pretender también instalarse en la "habitación este" de la Casa Blanca y, de la misma manera que robaba las tierras públicas, podía robar el tesoro público. Pero, los funcionarios federales consideraban que era imposible expulsar a los colonos usurpadores o impedir futuras invasiones. Entonces, comenzaron a haber presiones para que se entregara la tierra a los ocupantes ilegales,

presiones que, desde 1830 hasta 1862, tomaron cuerpo en la aprobación de varias leyes sucesivas que autorizaban la opción de compra. Con el tiempo, los ocupantes ilegales obtuvieron el derecho preferencial de comprar la tierra donde estaban establecidos. Estos usurpadores fueron descritos como "una clase muy respetable de ciudadanos"; una "clase vigorosa de colonos"; se dijo que "habían arriesgado mucho y habían introducido valiosas mejoras". Se formaron organizaciones protectoras para salvaguardar los intereses de los colonos locales contra los foráneos, las cuales defendían, además, los derechos de sus asociados ante el gobierno, como todavía se acostumbra hoy. Algunas de las asociaciones se convirtieron posteriormente en gobiernos locales informales, que respaldaban los esfuerzos de los ocupantes ilegales de tierras, quienes se organizaron para proteger sus feudos. Los comités servían de árbitros en las disputas, como sucede hoy en algunos lugares de la América Latina. Las asociaciones de protección y de defensa de los derechos imponían sus reglamentaciones y se preocupaban de que el derecho de cada colono estuviera salvaguardado—inclusive, cuando era necesario, por la fuerza de las armas.

La disminución del problema de la ocupación ilegal de tierras en la frontera no puso fin a la ocupación ilegal en los Estados Unidos. Con la afluencia de inmigrantes, la intrusión se hizo notable en algunas ciudades. En la ciudad de Nueva York apareció una población de ocupantes ilegales, donde "estas personas que ocupaban desde los superpoblados y prósperos distritos de la ciudad hasta las tierras yermas de las afueras, cubrían vastos terrenos con sus pequeñas barracas, construidas con desechos de madera y de otros materiales, y cultivaban las tierras por las cuales no pagaban alquiler. No hace mucho tiempo, estos intrusos podían encontrarse todavía en el distrito veinte. Muchos de ellos eran alemanes, de la fraternidad de los recogedores de trapo, pero había también muchos irlandeses viviendo en esta forma".²³ Antes de que en la década de 1850 la ciudad pudiera adquirir el terreno para el Central Park, fue preciso expulsar a más de mil ocupantes ilegales que vivían en un pantanoso pueblo de barracas. Sin embargo, el número de esos intrusos no era importante, y la existencia de la frontera, el desarrollo de la economía y

la construcción de viviendas económicas absorbieron la poca ocupación ilegal de terrenos que pudiera haber. Fue una situación temporal, que no puede compararse ni remotamente con lo que está sucediendo en las zonas del mundo en desarrollo.

Posteriormente, los Estados Unidos sufrieron una oleada de ocupación ilegal en la gran depresión de la década del 30. En 1932, se informó que había más de 25,000 familias y 200,000 jóvenes que vivían como vagabundos, sin hogar.²⁴ Algunos de ellos buscaban materiales entre los desperdicios, en forma muy parecida a como lo hacen los ocupantes ilegales en zonas subdesarrolladas, y construían su hogar en cualquier terreno yermo que encontraban.

St. Louis, Mo. . . . A lo largo de las márgenes del río Misisipi, se han establecido cuatro barrios donde no se paga alquiler, con una población total de 400 hombres, mujeres y niños. Estos barrios llevan los significativos nombres de Hooverville, Hoover Heights, Moneyland y Happyland. Las barracas están construidas por los propios propietarios con materiales de desecho. Los residentes de estos barrios son personas afectadas por las depresiones y que están dispuestas a trabajar si encuentran empleo. El alcalde Gus Smith, de Hooverville, dice que él y sus vecinos permanecerán en las márgenes del río durante todo el invierno.²⁵

El 17 de enero de 1932, llegaron más noticias sobre el mismo barrio.

Hooverville . . . ha dado abundantes pruebas de que es un barrio permanente —ha construido una iglesia . . . El edificio es una barraca construida con cajas de embalaje de naranjas y maderas de desecho; sus bancos son tablas sin pulir encontradas en los montones de basura de las cercanías.

En New Haven:

La policía demolió hoy un barrio de chozas del Bulevar de la Avenida Congress después que una investigación reveló que varios desempleados estaban en graves condiciones de salud a causa del frío y por la falta de techo y comida. Los desempleados

construyeron una docena de barracas con tablas viejas, ladrillos y latas. La policía sólo se decidió a actuar después que encontró a José Pasco muerto por el frío y a Antonio Taboi inconsciente.²⁶

Las localidades invocaron las ordenanzas de la higiene, destruyeron los barrios y dispersaron a sus moradores.²⁷ Pero, los barrios de ocupantes ilegales brotaron en otras partes. Posteriormente, el gobierno implantó varios programas de traslado de los intrusos a nuevas localidades y de ayuda en el alquiler y un vasto programa de obras públicas y de la vivienda que absorbió el desempleo y venció la depresión. La ocupación ilegal de tierras ocurre muy raras veces en la actualidad, aunque se presentan algunos casos en tierras donde se acaba de introducir un sistema de regadío o en los bosques abiertos por las carreteras.²⁸

Canadá es uno de los países altamente desarrollados donde todavía hay cierto grado de ocupación ilegal de tierras. En sus pueblos fronterizos cerca de Whitehorse, la capital del territorio del Yukon, los intrusos han ocupado pantanos, colinas y secciones bautizados con apodos como Whiskey Flats, Moccasin Flats y Sleepy Hollow.²⁹

Uno de estos barrios está compuesto de 287 hogares, otro de 305. Casi todos los barrios de ocupantes ilegales están clasificados como inadecuados para vivir, y un trabajador social calcula que el 80 por ciento de los casos de ayuda social se encuentra entre los ocupantes ilegales. Los habitantes de esos barrios son ancianos, desempleados, enfermos crónicos y las personas rechazadas por la sociedad, así como algunos individuos que consideran que esta es una forma económica de asegurarse un techo. Un estudio realizado en una zona de ocupación ilegal en Whitehorse puso de relieve el alto porcentaje de familias con problemas de toda índole, así como la coincidencia del contrabando, de los delitos menores y del juego. Aunque los residentes locales consideran a los ocupantes ilegales como personas "sin recursos", algunos de estos intrusos son empleados con ingresos altos, como un quiropráctico, el administrador de una compañía de transportes y el superintendente de un garaje. El intruso calcula que ahorra unos 800 dólares al año con la práctica de la ocupación ilegal, mientras que el residente legítimo

se queja de que está subvencionando al intruso que no paga alojamiento. A pesar de la actitud de los residentes legales, se calcula que los ocupantes ilegales pagan más de un millón de dólares al año por mercancías y servicios. Algunos mejoran su vivienda con sus ingresos, se hacen socios de un club y participan en las organizaciones de servicio. El desahucio constituye una amenaza constante y, en una época, todos aportaban fondos para contratar a un consejero legal que protegiera sus derechos. Aunque ocurren ciertos casos de ocupación ilegal de tierras en las zonas fronterizas del Canadá, el nuevo pueblo minero de Thompson, Manitoba, ha prohibido la ocupación ilegal y ha logrado impedir este tipo de invasiones.

Con el inicio de las disputas laborales nació el movimiento de la resistencia pasiva en los países más desarrollados. Este movimiento se caracteriza por la interrupción del trabajo y la negativa a ser expulsado del local. Se trata principalmente de una forma de protesta y se emplea como un medio de forzar la aceptación de

las demandas del trabajador. Podría describirse como una variedad reciente de la ocupación ilegal de tierras; se ha sostenido que es ilegal y ha desaparecido prácticamente como instrumento de negociación. Desde hace algunos años, la resistencia pasiva se ha empleado también como instrumento para la protesta de grupos contra las injusticias políticas, y es ilegal al mismo tiempo que despreciada.

Tipos de barrios de ocupantes ilegales

Las viviendas de ocupantes ilegales más comunes son las barracas de una o dos habitaciones construidas de adobe, hojalata, cartón, desechos o un muestrario de todos estos materiales. En Kingston, Jamaica, muchas de estas barracas no miden más allá de dos metros por tres y albergan hasta ocho o diez personas, que a veces duermen por turnos. La basura no se recoge y, a menudo, se deposita entre las barra-



Chozas de invasores en Chile.

(Cortesía de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.))

cas, en una hendidura o en un montón cada vez más alto. Los insectos y las ratas comparten los agujeros y las grietas de las barracas de los intrusos y, en 1961, en una de las zonas había una toma de agua para cada 700 personas; en otra zona, ni siquiera eso.

En un típico barrio de Caracas llamado "Niño Jesús", donde viven 400 familias, el 70 por ciento de los ranchos son barracas de una habitación, hechas de cartón, láminas de hojalata y tablillas de envases de madera o de los escombros de una construcción. Casi todas estas barracas tienen piso de tierra y los techos son de aluminio de segunda mano o de lámina de hojalata. No hay servicios públicos. El agua tiene que acarrear desde muy lejos o comprarse a un carro tanque. Una quinta parte, aproximadamente, de las casas, está compuesta de dos habitaciones (en algunos casos excepcionales hasta de tres), tienen paredes de lodo cocido, pisos de concreto, techos de hojalata y ventanas sin cristales. Una décima parte, más o menos, de los ranchitos, es más completa y, de no ser por la falta de higiene y de servicios, podrían ser tildados de habitables.³⁰

En los lugares donde los intrusos tenían ciertas probabilidades de permanecer indefinidamente, se construyen a veces estructuras más duraderas. En Pakistán, donde los evacuados tuvieron que abandonar sus tierras durante la División de la India, y los ocupantes ilegales consideraron que no había probabilidades de que pudieran regresar, se construyeron viviendas de ladrillos. En Adana, Turquía, el 44 por ciento de las casas están hechas de ladrillos; el 17 por ciento de bloques de concreto y el 38 por ciento de madera y ladrillos; el 60 por ciento cuenta con electricidad y el 13 por ciento con agua; en Erzincan, la mitad de las viviendas son de madera y la mitad de adobe; en Erzerum, el 90 por ciento son de construcción de ladrillo y el 10 por ciento de adobe. En casi todas las demás ciudades de Turquía, los bloques de concreto o los ladrillos representan los materiales predominantes. Los ladrillos y los techos de tejas son comunes en esas zonas, porque esos materiales pueden comprarse a precios razonables y la posesión ha sido asegurada y parece estar más garantizada que en otras partes. En Taipei, donde las tejas y el bambú abundan, pueden verse casas con techos de tejas viejas y paredes de lodo con marcos de bambú.

En los lugares en que el ocupante ilegal no está seguro de su permanencia, construye generalmente viviendas portátiles o casas en que los materiales pueden desarmarse o desecharse. En las Filipinas, muchas veces ese tipo de casas se construye sobre estacas. En Puerto Rico, se trasladaron varios grupos de viviendas de un lugar a otro con la ayuda del gobierno.

Para las personas más pobres, la casa cumple su función primordial de proveer un techo, un poco de independencia para las funciones esenciales de la vida y un lugar para almacenar sus pertenencias. Es posible que la barraca no llene bien estos requisitos, pero si el clima es benigno la supervivencia es posible y la vida puede llegar a ser inclusive tolerable.

El agua para beber, lavar los platos y la ropa, así como para el aseo personal, tiene que acarrear a mano o sobre la cabeza, o bien se compra por barriles en los barrios donde la comunidad disfruta de los servicios de un camión que puede transitar por los caminos de tierra. En Caracas, el agua pública debe repartirse gratuitamente, pero el servicio es inseguro y los camiones particulares tienen que complementarlo. Según informes, el costo del agua en un barrio de Caracas llega a los 400 bolívares anuales, lo que equivale al salario mensual de un trabajador.

La falta de escuelas es otro grave problema. En el barrio del Niño Jesús, sólo una tercera parte de los niños reciben educación.³¹ En otros lugares, los niños no reciben ninguna clase de enseñanza, ya que muchas veces los barrios están fuera de la zona establecida de servicios públicos. Para la nueva generación, este es uno de los aspectos más graves del problema de la ocupación ilegal de terrenos.

Algunas veces, los intrusos van a buscar en los basureros los materiales para construir sus barracas, pero otras veces los compran a los comerciantes de materiales de segunda mano que abastecen sus barrios. Estos comerciantes venden paja o caña, madera de segunda mano o trozos de hojalata. No es nada extraordinario que, cuando la barraca ha quedado terminada, la misma cuente con una tubería de desagüe construida con desechos y, al mismo tiempo, con herrajes de magnífica calidad; que el cuerpo principal de la casa esté construido con desperdicios encontrados en el basurero y que las am-

plificaciones marquen el principio de una vivienda aceptable.

El intruso puede obtener la electricidad de los servicios públicos locales, del generador de un vecino, o puede robarla del tendido eléctrico. A menudo, las compañías de electricidad consideran incosteable proveer de electricidad a los barrios o no disponen del dinero para ampliar el servicio. (En un caso, la compañía alegó que no estaba en condiciones de financiar la instalación del servicio, porque la ciudad no le había pagado lo que le debía.)

Planificación de la localidad y de los ocupantes ilegales

La apariencia habitual de un barrio de ocupantes ilegales, especialmente en las primeras etapas o cuando es sólo un lugar provisional para vivir, es la de un caos de barracas de todos tipos, levantadas en medio de la inmundicia y que exhiben un muestrario de la basura recolectada de la zona. La disposición de los materiales no se asemeja ni remotamente al orden que se encuentra en el nido de las aves o en las presas de los castores. No es tampoco producto de la división automática del trabajo característica de las abejas o de los esfuerzos cooperativos de las termitas africanas. El hombre no es un arquitecto nato comparable con algunas de las especies más bajas que poseen un talento instintivo. Cuando estas especies estaban ya demostrando sus inimitables dotes arquitectónicas, el hombre escogía la cueva que la naturaleza le brindaba. "Un trabajador hábil —dice Darwin— con herramientas y medidas adecuadas, tendría muchas dificultades para hacer las celdillas de cera en su forma real y, sin embargo, esta labor es realizada por un enjambre de abejas que trabajan en una oscura colmena."³³

El hombre tiene que aprender a construir, y en los medios rurales y polares más inhóspitos, tiene que aprender, además, rápidamente, presionado por la necesidad de sobrevivir. Pero, en el nuevo mundo de la ciudad, aun la destreza que haya podido adquirir se pierde pronto o queda invalidada. La práctica ha demostrado que los proyectos de ayuda propia en la construcción de la vivienda son difíciles de llevar a cabo y requieren mucho tiempo, organización, adies-

tramiento y una constante supervisión. Si se le da tiempo, ayuda y aliento, el ocupante ilegal puede ponerse a la altura de las circunstancias como constructor, y sus operaciones ejemplifican a menudo sus virtudes potenciales —si recibe la debida ayuda y se le brinda la cooperación de las autoridades.

La distribución del lugar variará de acuerdo con su tamaño y alrededores y, también, según los barrios de ocupantes ilegales hayan sido construidos de una sola vez o esporádicamente. La prisa y los subterfugios no son factores que ayuden a una buena planificación de los terrenos. El patrón también variará si el barrio ha sido formado por penetración, infiltración o inundación o por la invasión inicial en masa. La aquiescencia de las autoridades a la invasión en masa puede dar lugar a que los intrusos pongan más cuidado en la distribución de los lotes. En Perú, donde los funcionarios no han podido evitar las invasiones en masa y donde la ocupación ilegal ha ido desarrollándose hasta convertirse en todo un arte, un grupo de ocupantes ilegales contrató un supervisor para que distribuyera los lotes en el territorio que pensaban invadir. En algunos de los barrios de ocupantes ilegales de terrenos del Perú puede verse la mano del aficionado con talento que probablemente se habría labrado un buen futuro como planificador de la ciudad.

Los tamaños de los lotes varían de acuerdo con cada barrio. Un lote puede tener el mismo tamaño de 300 metros cuadrados aproximadamente que tienen los lotes de la ciudad, como en el caso de Pampa de Comas, Perú, o el barrio puede estar compuesto de chozas pegadas unas a las otras, que sólo tienen el ancho suficiente para albergar sus formas humanas. Esto depende, en gran parte, del tamaño y de la ubicación del barrio y de las presiones colectivas sobre el espacio. En las ciudades populosas, donde los terrenos suelen tener sobreprecio, existe una gran aglomeración de personas. En las Filipinas, muchos lugares son escogidos por su proximidad a las fuentes de trabajo: en Manila, por la vecindad del puerto y de los centros comerciales; en Gua Gua, por la proximidad del mercado y de las márgenes de las lagunas pesqueras; en Legaspi y Cebú por los muelles; en Davao se prefiere la sección del parque del centro; en el centro de recreo de las montañas de Baguio, los ocupantes ilegales se mantienen



Colonia de intrusos en Hong Kong.

en sus posiciones en los ondulantes valles, donde el comercio turístico no corre peligro de ver desmejorado su panorama montañoso por el recuerdo de las miserias humanas de las tierras bajas.”

Una colina de suave pendiente, cubierta por las viviendas de un barrio de ocupantes ilegales, especialmente cuando los techos son de tejas, como en Ankara, puede dar la impresión, vista de lejos, de la urbanización de un especulador. En la nueva ciudad del acero de Santo Tomé, los intrusos escogieron una sección de la zona de El Roble donde había menos mosquitos y una buena brisa, pero también han ocupado pequeños lotes de tierra en toda la ciudad, así como en las zonas donde la ocupación es permitida. En Caracas, los barrios están emplazados en las cordilleras, pero algunos están también junto a las supermanzanas de viviendas públicas y, a veces, inclusive dentro de los propios terrenos del proyecto. En un recorrido de

una hora en automóvil desde el centro de la ciudad hasta los suburbios, los ranchos no se pierden nunca de vista. Algunas veces, las barracas de los ocupantes ilegales se encuentran cerca de los nuevos y lujosos barrios privados y de los lugares de recreo fuera de la capital; en ciertos casos, el servicio de agua de una nueva zona residencial privada da vida a un nuevo barrio de intrusos de las cercanías.

A pesar de la sordidez de cada barraca, el conjunto tiene, a menudo, una apariencia humana e, inclusive, lo que los arquitectos denominan “una escala humana”. Cada ocupante ilegal ha ejercido vigilancia sobre el terreno del vecino, de manera que, dentro de su caos, el producto terminado refleja, a veces, una multitud de controles individualmente impuestos. Los caminos son de tierra, pero serpentean entre las casas, donde a menudo puede verse un valiente lecho de flores que presta alegría y color a la sordidez. Los futuros ocupantes ilegales

respetan los caminos y en el barrio rige la ley ricardiana de ir ocupando los lugares cada vez inferiores hasta que los más inaccesibles o más precarios señalan el punto de saturación de la ocupación.

Sin embargo, las mejores excepciones difícilmente pueden describir la mayor parte de zonas de intrusos, y lo que el visitante ve desde el aire o desde lejos no revela las condiciones dentro de cada casa: la falta de independencia, el amontonamiento, la ausencia de agua y de un servicio de recolección de basura, la carencia de un lugar para lavarse, salvo un pequeño agujero entre las superpobladas viviendas y los montones de basura acumulada. Lo que parece un alegre riachuelo en la fotografía es quizá una zanja contaminada que lleva las aguas negras de la ciudad. Y ninguna mirada casual o a vista de pájaro puede revelar las lastimosas estadísticas de pobreza, enfermedad y corrupción social dentro de muchos de los barrios.

Un barrio que se encuentra en un lugar céntrico de la ciudad ofrece sus ventajas para ganarse la vida y para tener acceso a las empresas de la urbe, pero, al mismo tiempo, tiene más probabilidades de ser víctima de una orden de desahucio que uno situado en las afueras de la ciudad. Muchas veces, el peligro de desahucio obliga a ocupar un lugar alejado de la probable órbita de los desarrollos de una ciudad: las colinas, las márgenes de una zanja, de un basurero y las tierras que no están dotadas con escuelas y servicios públicos. A menudo, el intruso que tiene montado un taller se aventura en lugares donde otros ocupantes ilegales vacilarían en instalarse, especialmente cuando el ocupante ilegal sólo piensa montar su taller, pero no vivir en el lugar.

Salud y seguridad de los barrios de intrusos

La vivienda del intruso es generalmente una barraca como las demás que integran el lugar. Los factores que aumentan las enfermedades y la mortalidad en las zonas de los barrios bajos están compuestos de los factores adicionales de la falta de desagüe, la escasez de agua y la gran aglomeración de personas. Aunque no se han realizado estudios definitivos acerca de la

salud en las zonas de ocupación ilegal, hay mucha literatura sobre las consecuencias de un alojamiento y de un medio ambiente deficientes sobre la salud y el bienestar de los habitantes de esos barrios bajos. En casi todo el mundo, los índices más altos de mortalidad y de enfermedad corresponden generalmente a las zonas de viviendas inadecuadas. Es sabido que en la expectoración que queda en el suelo de una habitación oscura, los bacilos se mantienen vivos durante semanas o meses, mientras que la luz del sol en un cuarto los mata en unas horas. La oscuridad aumenta también el número de accidentes. Muchas de las viviendas de los ocupantes ilegales de terrenos carecen de ventanas y están pegadas unas a las otras, de manera que, en general, sus moradores tienen pocas oportunidades de disfrutar del sol. El exceso de aglomeración aumenta la incidencia de la difteria, de la escarlatina y de muchas otras enfermedades contagiosas. La humedad de los barrios bajos intensifica el reumatismo, la neumonía, la tuberculosis y los resfriados. La incidencia de los casos secundarios de tuberculosis entre los niños es un 75 por ciento mayor en las viviendas donde hay un exceso de habitantes. La mortalidad infantil es también mucho más elevada en las zonas de los barrios bajos que en las zonas de nivel normal.

Sin embargo, el traslado a la ciudad —inclusive a los barrios bajos de la ciudad— pone a las familias mucho más cerca de las autoridades encargadas de velar sobre la salud, de los doctores y de los dispensarios y tiene indudablemente un efecto beneficioso sobre las condiciones de la salud en comparación con las zonas rurales. Todas las estadísticas recopiladas muestran un aumento, así como un descenso, en las enfermedades infecciosas con el traslado a la ciudad. Por ejemplo, una encuesta realizada en la India, demostró que las condiciones de salud de la población urbana eran inferiores a las de la rural, a pesar de que las personas que residen en la ciudad cuentan con los servicios de asistencia médica.³⁴ En El Salvador, la mortalidad infantil fue mayor en la ciudad, pero en las ciudades de otros países es menor.³⁵ Estos índices dependen en gran parte del clima, las circunstancias y las condiciones físicas particulares de cada zona. Dependen también de la naturaleza y de la cantidad de servicios proporcionados por las autoridades.

Las grandes diferencias en la incidencia de los trastornos intestinales entre los países subdesarrollados y los industrializados, así como entre una zona de ocupantes ilegales y otra, son debidas principalmente a la falta de agua potable y de un sistema de desagüe.³⁶ Una indicación de las consecuencias que la falta de agua tiene sobre la salud son las estadísticas de Lagos, Nigeria, que cuenta con agua potable, pero no con alcantarillado. De 4,759 alumnos cuyas heces fecales fueron analizadas, más del 85 por ciento estaba infectado de parásitos. La infección del ascáride y del anquilostoma estaba en la proporción de cuatro por uno y, muchas veces, los dos parásitos coexistían. Entre los adultos, la infección del anquilostoma era más frecuente que entre los niños, y casi el 60 por ciento de los trabajadores del gobierno estaba

infectado. La disentería y la diarrea fueron las causantes de más del 10 por ciento de todas las defunciones ocurridas en 1960. En ese mismo año, el 54.5 por ciento de todas las defunciones de Lagos ocurrieron entre niños menores de cinco años. Las causas principales de defunción entre este grupo son las mismas que para la población total, en especial, la neumonía y la bronquitis, la malaria, la disentería y la diarrea.³⁷

Hay muchos otros factores en los barrios bajos que afectan las condiciones de salud de sus moradores. En Venezuela, por ejemplo, la paja sirve de criadero para la chinche barbeiro, que es la causante de la enfermedad de Chagas. (Sin embargo, en otros países, la paja resulta un material económico y muy satisfactorio para los techos.) En pequeños pueblos de Singapur,



Chozas de intrusos sobre techos de casas, en Hong Kong.
(Cortesía de las Naciones Unidas)

la municipalidad está desarrollando una magnífica labor para mantener las zonas desaguardas y libres de enfermedades, pero esos barrios, según se ha dicho, "constituyen una amenaza a la salud general para toda la ciudad".

Los incendios son uno de los principales pro-

blemas de las zonas de ocupantes ilegales, y algunos incendios han llegado a consumir toda una barriada de intrusos. Las viviendas de desechos, de madera y de cartón son sumamente inflamables y el peligro aumenta por la imposibilidad de los camiones de entrar en los barrios y por la falta de agua.

Parte III

Aspecto social y legal de la ocupación ilegal de terrenos

Actitud respecto a la ocupación ilegal de terrenos en el viejo mundo y en el nuevo

La ocupación ilegal de tierras que ocurre en la actualidad en las zonas urbanas del mundo en desarrollo, no tiene virtualmente precedentes en la eterna lucha del hombre por encontrar espacio y techo. En los países más desarrollados han ocurrido algunos casos de ocupación ilegal en las ciudades, pero generalmente se trataba de pequeños barrios de intrusos, cuya ilegalidad nunca fue puesta en duda. En su mayor parte, se trataba de barrios provisionales, que eran pronto desalojados.

En el mundo de la antigüedad, la ocupación ilegal de terrenos tampoco era tolerada y las transgresiones de este tipo no eran sólo despreciadas sino que, a veces, eran consideradas sacrilegas. Cuando las tribus arias primitivas llegaron a Grecia y a Italia y construyeron sus viviendas en grupo, los representantes de la religión ordenaron que se levantara una cerca a cierta distancia, que podía ser de seto vivo, de madera o de piedra. Existía la creencia de que el límite o los lindes sagrados de los campos no podían ser alterados por ningún poder del mundo. Violar una marca limítrofe era ofender a los dioses. De acuerdo con una vieja ley romana, el violador y sus bueyes eran inmolados como expiación. La ley etrusca amenazaba con castigos aún más severos.

“Aquél que haya tocado o desplazado un lindero será condenado por los dioses; su casa desaparecerá, su raza se extinguirá; sus tierras ya no producirán frutos; el gra-

nizo, la roya y los fuegos de Sirio destruirán sus cosechas; los brazos y piernas del culpable se cubrirán de úlceras y se consumirán.”²⁸

El precepto contra esa transgresión fue también observado por Platón:

“... Que nadie intente mover la pequeña piedra que separa la amistad de la enemistad, que los terratenientes se han comprometido, por juramento, a dejar en su lugar.”²⁹

En nuestros días, no hay ninguna prohibición religiosa que desaliente la ocupación ilegal de terrenos, transgresión motivada por la desesperación y que tiende a crear su propia justificación. Algunas veces funda sus pretensiones en la tradición, y una de estas pretensiones está basada en la creencia de que una vez que la casa tiene un techo y el ocupante ilegal no ha sido expulsado, su derecho a gozar tranquilamente de su posesión está ya asegurado. Las pretensiones de esta clase han sido afirmadas en Italia, Israel y Turquía. La fuente de la pretendida tradición es vaga y su autenticidad dudosa. El Corán prescribe que la tierra conquistada debe ser dividida entre los vencedores. De la misma manera, algunos ocupantes ilegales de tierras pueden considerar que la similitud de una victoria sobre el estado sella la conquista y les da derecho a conservar su posesión. El código otomano sobre tierras, de 1858, amparado en el cual el “metruke” describe la tierra del estado, cuya propiedad éste puede traspasar para el uso común, es decir, las tierras de pas-

tura, los suelos para el cultivo de granos, las tierras para ferias y para acampar,⁴⁰ son sin duda otra fuente para la afirmación de la tradición. Pero ninguna de estas pretensiones es digna de crédito y ningún gobierno las reconoce ni como tradiciones ni como derechos. No existe tampoco ninguna justificación legal para la ocupación de tierras y, en realidad, en Turquía se imponen penas tanto por la ocupación ilegal como por la incapacidad de los funcionarios de hacer cumplir la ley. No obstante, en el plan de desarrollo quinquenal de Turquía se toman provisiones para reacondicionar a los intrusos y, en determinadas zonas, ninguno de estos barrios puede ser demolido a menos que sus ocupantes hayan sido trasladados a otro lugar. Así, sean cuales fueren los derechos de los ocupantes ilegales de terrenos, estos derechos existen sólo en virtud de un estatuto que ordinariamente forma parte de un programa de traslado a nuevas viviendas, pero no es una validación legal de una transgresión.⁴¹

Propiedad de los terrenos en los barrios de ocupantes ilegales

Los terrenos públicos constituyen el blanco más atractivo para el intruso y éste invade casi siempre estos terrenos de preferencia a los de propiedad privada. Los transgresores se apropian de las tierras sin vigilar y yermas más que de las que están en uso, cercadas o protegidas. En Manila, las zonas devastadas por los bombardeos se convirtieron en barrios de ocupantes ilegales, ya que las mismas ofrecían la ventaja de estar cerca del centro de la ciudad, de los lugares de trabajo y de los muelles. En otros casos, los intrusos han construido sus barracas en las veras de los caminos del dominio público, cerca de los parques, en las tierras que el gobierno tiene reservadas para futuras ampliaciones, en los terrenos de desagüe y en otros terrenos públicos. La invasión que las autoridades no permitirían ordinariamente como, por ejemplo, la ocupación de un camino, puede ser tolerada cuando la compasión mitiga la imposición estricta de la ley. Este fue el caso en Taipei y Karachi.

El que la tierra privada sea ilegalmente ocupada depende de la presencia o ausencia del

propietario y de su poder para resistir la invasión y depende también de si la tierra está en uso, del número y de la fuerza de los ocupantes ilegales y de la actitud de las autoridades. En Kingston, Jamaica, uno de los principales barrios de ocupantes ilegales es de propiedad privada, pero ni las protestas del dueño ni los esfuerzos de la policía han logrado la expulsión de los intrusos. En Singapur, los ocupantes ilegales han invadido vastas zonas de tierras privadas. En las Filipinas, la invasión ha sido tanto en tierras del estado como privadas y, a pesar de que los dueños protestan, temen, al mismo tiempo, sufrir las represalias de los indeseados huéspedes si emprenden alguna acción para expulsarlos. En Caracas, casi todos los barrios de ocupantes ilegales están en tierras públicas; pero, algunas veces, tampoco las tierras privadas se salvan de la intrusión. En Turquía, los ocupantes ilegales se apropian tanto de las tierras públicas como de las privadas, pero en algunas ciudades, se instalan de preferencia en éstas. En Andana, la proporción de terrenos invadidos es del 93 por ciento los de propiedad privada; en Bursa, del 94 por ciento; en Erzurum del 50 por ciento; en Hatay del 50 por ciento; en Izmir del 60 por ciento y en Samsun del 60 por ciento. Por otro lado, en Diyarbakir, Mersin, Urfa e Iskenderun, casi todos los barrios están en terrenos públicos.

Frecuentemente, la ocupación ilegal es consecuencia de una autorización original, posteriormente anulada, como en el caso en que los trabajadores de una granja en la órbita urbana ya no prestan sus servicios al granjero, pero permanecen en el lugar. Muchas veces, la ocupación es por apropiación. Entre dos parcelas privadas, la preferida será la de mayor tamaño, que favorece una ocupación concertada. Una ocupación concertada puede ser facilitada por una buena mampara, como en Manila, donde una gran valla anunciadora permitió a un grupo de intrusos hacer sus barracas durante la noche antes de que su asalto pudiera impedirse. Pero, muchas otras veces, la ocupación es progresiva y tiene lugar por penetración, infiltración e inundación.

Algunos intrusos que se han apoderado de la tierra han llegado a un acuerdo con los propietarios y ahora pagan un alquiler nominal por la posesión de su tierra, por lo que han dejado

de ser ocupantes ilegales en el verdadero sentido de la palabra. Hay también casos en que el gobierno renuncia virtualmente a cualquier derecho de recuperar la tierra, ha instalado agua y servicios públicos y ha legalizado la transgresión en todo menos en el traspaso de la escritura de propiedad.

Condiciones del ocupante ilegal en la comunidad urbana

La condición social del ocupante ilegal de tierras y la forma en que lo considera la comunidad varían de acuerdo con las razones que lo han impulsado a cometer la transgresión, con su influencia y con la amenaza que representa para la comunidad. La actitud puede ser de simpatía o de hostilidad. Puede despertar el interés de algunas personas humanitarias, como ha sucedido en Hong Kong, donde se está construyendo una gran cantidad de viviendas privadas sin afán de lucro, o puede llevar al público a exigir la demolición de los barrios.

El ocupante ilegal puede ser considerado como un intruso, como un recién llegado y como un forastero que viene a competir por los empleos y el espacio, y esto se asocia muchas veces con el temor que inspira como invasor potencial de la propiedad privada. Puesto que algunas zonas de ocupantes ilegales son lugares donde existe la prostitución, donde los criminales se esconden de la ley y donde hay, muchas veces, una elevada proporción de delincuencia juvenil, el domicilio del ocupante ilegal no constituye, en general, una buena recomendación. En Kingston Penn, una zona de ocupantes ilegales de la capital de Jamaica, los habitantes de la misma se quejan de que el solo hecho de dar su dirección es suficiente para que se les niegue trabajo. Sin embargo, hay menos estigma en la ocupación ilegal de las tierras rurales, que se asocia muchas veces con la colonización, como en el caso de Australia.

En el mundo en desarrollo, donde la pobreza está muy difundida, las líneas de división tienden, no obstante, a ser borrosas, aunque se vuelven más claras cuando el símbolo de la condición está también asociado con la casta, el color o el origen. Los barrios bajos de los intocables

de la India y los pequeños ghettos de Eta o coreanos del Japón son ejemplos de ello. Si el modo de ganarse la vida de una persona está asociado con la recolección de basura o con los trabajos despreciados como, por ejemplo, el curtido de pieles o el barrido de calles, se suma a sus dimensiones una baja condición social. Sin embargo, la inmigración hacia las grandes ciudades tiende a suprimir las distinciones para la nueva generación y, a menudo, borra su identidad especial.

En algunos países, como, por ejemplo, las Filipinas, los ocupantes ilegales ejercen profesiones respetables dentro o fuera de su barrio. Así tenemos que en las zonas de intrusos de Davo (Islas Filipinas), no es nada extraordinario encontrar maestros plomeros, abogados y notarios públicos, doctores, dentistas y un amplio surtido de oficios y ocupaciones, incluyendo el clero.

Más del 30 por ciento de los ocupantes ilegales de la zona de Pinto Salinas en Caracas son sastres y personas que realizan trabajos en su casa, y el ingreso promedio del 18 por ciento de los mismos es de 170 dólares mensuales. Casi todas las ocupaciones están representadas, incluyendo la de policía. Aproximadamente uno de cada cuatro ocupantes de intrusos de una zona investigada tiene aparato de televisión, y los taxis y los viejos automóviles no constituyen ninguna excepción, aunque la mayor parte de ellos se utilizan para ganarse la vida más que para disfrutarlo o como un lujo. Otros barrios albergan familias pobres y desempleadas, así como trabajadores capacitados y no capacitados, algunos empleados del gobierno y comerciantes. En Pakistán, el autor de la presente obra dio con un pequeño barrio de expertos tejedores, y después de la División podían verse abogados en las ciudades de Pakistán que practicaban su profesión en la calle.

Un estudio turco ha puesto de manifiesto que, en Adana, el 85 por ciento de los ocupantes ilegales son trabajadores, el 13 por ciento son pequeños comerciantes y el 2 por ciento son empleados del gobierno; en Bursa el 37 por ciento son trabajadores, el 9 por ciento pequeños comerciantes y el 4 por ciento empleados del gobierno; en Erzincan, el 40 por ciento son trabajadores, el 40 por ciento agricultores, el 10 por ciento pequeños comerciantes, el 5 por ciento

realiza trabajos manuales y el 5 por ciento está constituido por empleados del gobierno; en Erzerum, el 60 por ciento son trabajadores, el 20 por ciento pequeños comerciantes, el 10 por ciento empleados del gobierno y el 10 por ciento agricultores.¹² En Ankara, el autor encontró también algunos policías, así como funcionarios civiles en los barrios de ocupantes ilegales situados en las montañas.

En Santo Tomé, Venezuela, muchos de los ocupantes ilegales son trabajadores de la industria del acero. Debido al gran problema que representa la escasez de viviendas, estos intrusos son tratados con el mismo respeto que los ciudadanos mejor alojados. En los barrios peruanos pueden encontrarse tanto obreros como empleados de cuello y corbata y representantes de una gran variedad de ocupaciones. Una encuesta realizada en 1958 por la Administración del Bienestar Social de Manila puso de relieve que el 17 por ciento de los ocupantes ilegales no percibía ingresos y el 40 por ciento ganaba menos del salario mínimo. El desempleo entre los intrusos es generalmente muy alto, debido en parte a que muchos de ellos están recién llegados a la ciudad.

En Taipei, los barrios de ocupantes ilegales incluyen comerciantes burgueses que han abierto sus tiendas en el lugar, y viven, muchas veces, en la parte alta de sus establecimientos. En un caso, los ocupantes ilegales, alegando que eran familiares lejanos de un próspero terrateniente, no sólo han sido tolerados en sus tierras sino que han llegado a ser aceptados, hasta cierto punto, por la sociedad.

Aunque, en muchos casos, la condición del intruso puede constituir una desventaja, el espíritu colonizador de los grupos de ocupantes ilegales, quienes han desafiado la frontera urbana (a menudo sin poseer otra cosa que el puro valor) puede despertar, si no la admiración de las autoridades, al menos la de los empleadores. En estos casos, su aceptación como trabajadores depende menos de su condición de ocupantes ilegales que de su capacidad y competencia. La ingeniosidad de los intrusos en algunos de los barrios peruanos y la forma en que han organizado sus barrios, han causado admiración más que desprecio. El hecho de que muchos de los estibadores vivan en las zonas de ocupantes ilegales de las Filipinas no les impi-

de obtener trabajo en los muelles. En Venezuela, la necesidad de espacio vital es tan grande y la ocupación ilegal es tan común que se hace poca distinción a base del lugar de residencia, y algunos de los patrones han invertido dinero en las sociedades de ahorros y préstamos para ayudar a los ocupantes ilegales y a otros trabajadores de la empresa en sus problemas de alojamiento. Desde el punto de vista del patrón, la ocupación ilegal tiene sus ventajas. Los barrios de intrusos albergan una fuerza de mano de obra disponible que, de otra manera, tendría que ser alojada en viviendas proporcionadas por la compañía, a un costo considerable para ésta. Si, con el tiempo, el ocupante ilegal obtiene el título de propiedad, como sucede muchas veces, puede llegar a ser un magnífico empleado que participa en la vida activa de la comunidad.

La ocupación ilegal y la observancia de la ley

Las actitudes de los ocupantes ilegales respecto al gobierno y a la ley no han sido debidamente investigadas, como no lo ha sido tampoco casi ningún otro aspecto de este problema. Puesto que la organización social de los barrios de intrusos es por su misma naturaleza ilegal, podría concluirse que sus moradores no tienen ningún respeto por la ley en general. Sin embargo, la observancia de la ley y su equivalente tiene lugar frecuentemente dentro de la estructura ilegal. Una de las razones de esto es que la conducta social o antisocial es una función de la vida de grupo; su magnitud, así como las formas particulares que adopta, depende de la condición cultural del grupo y de su organización. Los ocupantes ilegales, como las demás personas, tienen una educación, actitud y ética distintas, mientras que la costumbre, las tradiciones y la religión pueden jugar todas su parte en la determinación de la conducta individual y del grupo.

Además, la necesidad crea complejas justificaciones del individuo, sobre las que sólo podrá hacerse un juicio ético en el contexto total. En las viejas fronteras, por ejemplo, el robo de caballos era un delito mayor, pero el asesinato de un enemigo era considerado a menudo como una buena muestra de puntería. De la misma

manera, la ética debe apreciarse teniendo en cuenta los antecedentes de la costumbre, los hábitos, el medio y las exigencias de la supervivencia. Robar la corriente eléctrica, invadir la calle para vender mercancías, apropiarse de algunos desechos o materiales inservibles o no cooperar con la fuerza hostil de la policía en la denuncia de los delitos puede ser ilegal de acuerdo con los estatutos, pero son transgresiones perdonadas por la comunidad de ocupantes ilegales.

En los barrios de intrusos que no viven al amparo de la ley, la ley del lugar será distinta a la del mundo exterior. En las zonas donde perduran las viejas costumbres tribales o de grupo, las disputas o las violaciones de los derechos de otro son decididas de acuerdo con sus atributos y se obliga a cumplir la sentencia. Los ancianos, un cura o una persona elegida puede ser el respetable árbitro, y las decisiones tomadas son en forma de arbitramento que será cumplido bajo las presiones sociales de la comunidad de ocupantes ilegales.

Debido a que hay más anonimato en las zonas de ocupantes ilegales, éstas se convierten, a veces, en madrigueras de prostitutas, contrabandistas y traficantes del mercado negro, como sucedió en Manila, donde la policía se quejaba de que los barrios eran los escondites de maleantes. En los casos en que la invasión tiene lugar en propiedad privada, los intrusos tienen, además, que recurrir a las amenazas y la coacción para conservar su posesión y esto tampoco ayuda mucho a crear un respeto por el proceso legal.

Sin embargo, si se exceptúa la ilegalidad de posesión, en la mayor parte de barrios, los ocupantes ilegales no son menos observantes de la ley que los moradores de los barrios de trabajadores pobres. En una zona de Filipinas, por ejemplo, los derechos de propiedad son violados, pero los intrusos observan escrupulosamente una ley local que exige que se numeren las casas. En Venezuela, una gran casa de ventas a plazos dice que los ocupantes ilegales no se diferencian de otras personas en lo que respecta al pago de sus deudas. En Perú, un comité responsable de representantes de los ocupantes ilegales forma el juicio sobre los nuevos solicitantes y sobre las peticiones para vender sus posesiones. La asociación crea e impone reglas, tal como la prohibición de subarrendar. La aso-

ciación también pasa las peticiones y solicitudes para obtener la ayuda del gobierno y se ocupa de mantener el orden interno. Los perturbadores del orden no son admitidos en el lugar y se hacen todos los esfuerzos posibles para mantener a raya a los que ya residen en él. El comité trata también de borrar la impresión pública general sobre el sentimiento antilegal y antigubernamental dentro de la barriada, publicando informes sobre el trabajo productivo de sus ocupantes.⁴³

En el barrio del "Niño Jesús" en Caracas, una junta que funciona desde 1962 ha abierto una escuela para ochenta niños, hijos de los ocupantes ilegales, y patrocina un curso de corte y costura. Ha ensanchado y nivelado los caminos principales para facilitar el reparto de agua a un mayor número de familias e, inclusive, ha improvisado un albañal. (También ha conectado un cable al tendido eléctrico, para dar electricidad al barrio, después que la compañía de electricidad rechazó su solicitud de que suministrara este servicio al barrio.) Además, da publicidad a su causa, a fin de obtener los servicios del gobierno y trata de lograr una mayor ayuda de la comunidad para mejorar las condiciones de vida de los ocupantes ilegales.⁴⁴

En la ciudad de Guatemala, los moradores de los barrios bajos han cooperado también en la construcción de un albañal y se han sentido orgullosos de ese trabajo.⁴⁵

En resumen, es posible que, en algunos casos, no haya ley ni orden y, en otros, haya orden sin ley. Algunos aspectos de la vida de la frontera que son identificables en la ocupación ilegal de las tierras rurales se encuentran asimismo presentes en la ocupación ilegal urbana. Muchas veces existe también la necesidad de protección de grupo en interés de la comunidad y, como en la frontera, han nacido, de contactos casuales, asociaciones espontáneas de ocupantes ilegales. La ayuda mutua se ha originado de la dependencia mutua, de los peligros mutuos de la ley o de la ilegalidad dentro del barrio. También, como en la frontera, la posesión originalmente ilegal puede, en definitiva, proporcionar la semilla para la ocupación legal y el crecimiento —siempre que se siga una política constructiva, que los barrios sean validados y que se preste ayuda para fomentar un mejor desarrollo.



Invasores ilegales en Guatemala, cavando una zanja para drenaje.

Pero la ocupación ilegal lleva consigo también una bendición. El quebrantamiento de la ley no puede estar siempre en cuarentena en una ciudad. A diferencia de la ocupación ilegal en el campo, la de la ciudad es visible y tiene una calidad más epidémica, que hace que su ejemplo cunda en otros sectores del orden social y político. Cuando la policía no puede imponer el orden, el desprecio por éste aumenta y, cuando los jueces no pueden hacer cumplir sus resoluciones, el proceso de la ley se desintegra y da origen al temor de invertir, a la irresolución para invertir y expandirse, a la imposibilidad de financiar, a la emigración de las empresas y, finalmente, al desempleo mismo, que hace todavía menos soportable la vida del ocupante ilegal. Las industrias amenazaron abandonar una ciudad de la América del Sur cuando hicieron irrupción los ocupantes ilegales. En Jordania, el desacato a las autoridades por parte de los ocupantes ilegales ha llevado a un desprecio absoluto por los derechos de contrato y de propiedad.

Así pues, a veces, la ley tiene que ser restaurada, aunque para ello sea preciso legalizar lo

ilegal. Sin embargo, las autoridades (en Kingston, por ejemplo) se negaron a suministrar agua a los barrios, por temor a que esto pudiera sancionar la ocupación ilegal. En otras partes, las autoridades temen que la prestación de servicios constituya un estímulo para futuras incursiones; en algunos casos, se suministran los servicios de agua, recolección de basura y electricidad, pero sin conceder el derecho a la propiedad. La falta de uniformidad en la política se debe a la falta de uniformidad en la influencia de los intrusos y en la actitud pública y oficial. Hay más probabilidades de que se presten servicios cuando las perspectivas para la expulsión son muy remotas, cuando los votos de los ocupantes ilegales de tierras pueden cambiar el resultado de unas elecciones o cuando se ejercen presiones sociales contra las autoridades.

No obstante, la prestación de servicios tiende a obligar a una mayor responsabilidad recíproca por parte de los ocupantes ilegales y, cuando se concede un título sobre la propiedad pública a los intrusos, éstos tendrán más incentivos para mejorarla. La escritura de traspaso o el arrendamiento legal de la propiedad tenderá a es-

timular la observancia de la ley. La fuerza estabilizadora de la propiedad de la tierra como mantenedora de la ley y el orden ha sido frecuentemente ensalzada y ha influido en la política de colonización de los Estados Unidos.⁴⁶ Cuando un individuo tiene una propiedad legal que proteger, cuyo valor aumenta si está amparada por la ley, cuya posesión depende de la protección de la ley y cuya herencia está supervisada por la ley, no se inclinará a infringir la ley sino que tenderá a defender el proceso legal del cual derivan sus protecciones.

Posesión de los ocupantes ilegales de terrenos

La ocupación ilegal ha producido formas de posesión que confundirían al escribano que hacía las escrituras de traspaso del siglo XIX, el cual estaba sólo familiarizado con el pacto por escrito tradicional y con las escrituras de garantía, las herencias libres de condición, los bienes raíces arrendados, las herencias, etcétera. Estas formas de posesión tampoco serían muy comprensibles para el abogado que presta sus servicios en las zonas tribales donde la costumbre hace las reglas. En los países en desarrollo, las posesiones de los ocupantes ilegales no tienen generalmente ni una ley ni la costumbre que las defina. No obstante, las ventas, el arrendamiento y el subarrendamiento siguen funcionando como si verdaderamente existieran derechos legales. Siguen funcionando sin el beneficio del título de registro, sin protección estatutaria o judicial y el cumplimiento de los acuerdos depende de la buena fe o de la censura de la comunidad de ocupantes ilegales. A menudo, una operación de venta puede ascender a mil o a miles de dólares. La herencia es respetada entre los ocupantes ilegales y las "intrusiones" son controladas por el individuo o por las presiones de la comunidad. En Santo Tomé, Venezuela, por ejemplo, un ocupante ilegal ofreció en subarrendamiento su lote vacío en tierras del estado y nadie trató de invadirse. Los vecinos remitían los posibles clientes al propietario que se había mudado a Caracas.

La forma más común de posesión de los ocupantes ilegales es la del intruso como ocupante propietario. Aunque el intruso no tiene título de la tierra que pueda traspasar legalmente,

hay una propiedad de construcción en el edificio. Bajo la ley ordinaria, un edificio erigido, legal o ilegalmente, en un terreno pasa a ser propiedad del terrateniente; pero los terrenos ocupados por los intrusos o los materiales de sus viviendas tienen los atributos de la personalidad y, ni las autoridades, ni el propietario legal reclamarán derecho al edificio; se contentarán con que el intruso se mude con sus pertenencias.

Una forma común de posesión es la propiedad arrendada que es derivada por medio del intruso propietario. Muchos recién llegados empiezan a menudo como arrendatarios intrusos y esperan convertirse en propietarios tan pronto puedan. El subarrendamiento a los intrusos tiene lugar cuando el inquilino de un ocupante ilegal, subarrenda a un tercero una parte o el total de su posesión.

El terrateniente intruso profesional es otro tipo que se encuentra en los barrios. Puede cumplir la función de posadero para los emigrantes o puede alquilar a huéspedes más permanentes habitaciones o el espacio para una cama por días, semana o mes. Ordinariamente, es la persona que está mejor informada acerca de las fluctuaciones de la política oficial.

Los cooperadores intrusos son un grupo que comparte el terreno común y lo protege contra los invasores, tanto públicos como privados. El esfuerzo cooperativo es necesario desde el plan inicial de organización hasta la necesidad de una acción y resistencia conjuntas. Las características de una cooperación pueden también existir en los caminos y en las tierras comunales. Ordinariamente, hay una cooperación más espontánea entre los ocupantes ilegales del mismo pueblo, familia o tribu, pero los cooperadores pueden ser también un grupo heterogéneo que se ha reunido con el expreso fin de la adquisición.

Hay también ocupantes ilegales con ciertos visos de derecho, como en La Paz, Bolivia, donde el gobierno prometió repartir tierras, pero los lotes no fueron definidos, ni las escrituras entregadas. A pesar de eso, los ocupantes ilegales se posesionaron de la tierra y construyeron antes de que el gobierno cumpliera su cometido.

El intruso especulador compra y vende terrenos en el barrio. En algunos casos tiene varias casas, una de las cuales habita él mismo. Debi-

do a que los propietarios privados desean muchas veces librarse de un intruso aunque tengan que pagarle, en algunos casos se ha establecido un negocio que consiste en que los especialistas alienen la entrada de un nuevo intruso al ofrecer protección a un aventurero a cambio de un lote en el barrio. Un abogado puede inclusive actuar como empresario, como en algunas zonas de ocupantes ilegales de tierras de las Filipinas, o puede actuar estrictamente en su condición profesional, negociando un terreno para un intruso cliente.

Los intrusos comerciantes o que tienen alguna ocupación trabajan en el comercio o prestan sus servicios en una tienda o vivienda del barrio de ocupantes ilegales. Puede tratarse de una tienda de comestibles o de un taller, ordinariamente con la vivienda contigua, o puede ser un carro de refrescos, dentro del cual el vendedor se acurruca para pasar la noche. En los grandes barrios de ocupantes ilegales, estas tiendas están distribuidas por todo el lugar. En otros casos, los intrusos instalan sus puestos en la calle principal del barrio y venden tanto a los habitantes del resto de la ciudad como a los del barrio. La zona se convierte a veces en el mercado de pulgas de la región o en su ágora de precios reducidos, donde puede obtenerse prácticamente de todo a precios de ganga. En la ciudad de Guatemala, el mercado de ocupantes ilegales vende sus productos a personas que viven en barrios que no son de intrusos y éstas, a su vez, dependen del mercado de ocupantes ilegales para la compra de artículos de primera necesidad.

La costumbre de dormir en la calle, cosa común en la India, es técnicamente una forma de ocupación ilegal, pero, a menos que se levante una morada en la calle, carece de la seguridad de las viviendas de los ocupantes ilegales. En algunos casos, las personas que duermen en la calle erigen ilegalmente un techo en medio de la vía pública —en Hong Kong, por ejemplo, después de un incendio, las familias desplazadas construyeron barracas provisionales en la calle. Los durmientes callejeros pueden ser también vagabundos, pero a menudo son personas sin hogar, víctimas de la pobreza. En Lagos, Nigeria, se encuentran personas durmiendo en los muelles y algunas de ellas prestan sus servicios después de la hora del cierre como vigilantes de las tiendas. Parte de su fun-

ción consiste en dormir frente a la tienda para mantener alejados a otros vagabundos sin techo. Calcuta es la ciudad que tiene un mayor número de individuos que duermen en las calles, los cuales se cuentan por cientos de miles. Las cifras del censo realizado en Bombay, dadas a conocer en 1963, demostraron que una de cada sesenta y seis personas carecía de hogar, en tanto que otras 77,000 vivían debajo de las escaleras, en los cobertizos del ganado, en los desembarcaderos o en lugares similares. Esos desheredados de la fortuna llevan algunas veces una estera, o arman una tienda de campaña de paja en la calle, para dormir. Las comidas se preparan en medio de la vía pública.

Hay también ocupantes ilegales flotantes que viven en viejos cascos de embarcaciones y en juncos, que son remolcados o dirigidos hasta el puerto de la ciudad y sirven de hogar a la familia y, a menudo, de tienda. En Hong Kong, cientos de estos juncos y embarcaciones congestionan el puerto.

La ocupación ilegal puede convertirse en una relación legal cuando el propietario privado de la tierra llega a un acuerdo con el intruso y recibe de éste un pago por concepto de alquiler. A veces, el ocupante ilegal acepta este convenio para evitar el desahucio, y el propietario acepta un alquiler nominal, porque la conversión de la relación de ocupación ilegal a la de arrendamiento le permite tener un mayor poder sobre el intruso. Sin embargo, la protección mediante los controles de arrendamiento pueden posteriormente proteger al inquilino contra la expulsión.

En los países en que la ocupación ilegal es común, hay un activo mercado de bienes raíces en esos barrios y su valor se fija no sólo de acuerdo con la vivienda y el emplazamiento sino con las perspectivas de que se conceda la posesión legal y de que no se proceda a la expulsión de sus ocupantes.

En Cebú (Islas Filipinas), las autoridades transfirieron a los ocupantes ilegales de una localidad, propiedad de la ciudad, a otra, y en Manila, se vendieron tierras a los intrusos en otros lugares para que se mudaran del barrio en que residían. En 1958, la Administración Filipina de Bienestar Social pudo trasladar en esta forma unas 6,000 familias.¹¹



Una familia completa vive y trabaja en este taller de vestidos, cerca de San Salvador, El Salvador.
(Cortesía de las Naciones Unidas)

Las operaciones de expulsión de los ocupantes de los barrios de intrusos (y, en algunos países, la renovación urbana) constituyen una amenaza constante para éstos. Mientras que, teóricamente, un ocupante ilegal no tiene derecho a una adjudicación del dominio supremo, cuando las autoridades toman la propiedad para proceder a la expulsión de sus ocupantes o para otros fines públicos, hay una tendencia por parte del gobierno a conceder cierta compensación o a ofrecer una localidad alternativa. La oferta de una unidad de la vivienda pública no siempre aplaca a un intruso con un hogar establecido o que tiene, por ejemplo, un carabao que puede pacer libremente en un barrio de ocupantes ilegales, pero no en un proyecto de viviendas. Sin embargo, la concesión de viviendas públicas puede contribuir considerablemente a absorber los ocupantes ilegales potenciales.

La tierra ilegalmente ocupada es, por este motivo, devaluada, aunque es vendible como propiedad habitada por intrusos. En Singapur, las propiedades así invadidas son compradas por constructores o urbanizadores que están preparados para tratar con el ocupante ilegal. Las amenazas, las lisonjas y, en última instancia, la oferta de una verdadera compensación, forman parte de los instrumentos de la negociación. En las Filipinas, cuando se llega a un acuerdo con un ocupante ilegal para que desaloje las tierras, pero su barraca queda en ellas, el letrado de "venta" tiene a veces la frase complementaria "libre de ocupantes ilegales" y el terreno puede cotizarse al mismo precio del mercado por no estar ilegalmente ocupado.

Los niveles de precios de las propiedades sujetas a la ocupación ilegal varían con las perspectivas de expulsión. Estas perspectivas son a veces muy remotas para el propietario cuando la ocupación ilegal está muy generalizada, o en los países donde los tribunales son reacios a actuar y las autoridades apáticas e incapaces. Los precios pedidos por los ocupantes ilegales bajarán durante el mandato de un funcionario agresivo como fue, por ejemplo, el difunto alcalde Lacson de Manila, que emprendió una campaña para expulsar los intrusos de terrenos de la ciudad.

La cuestión de la compensación a los dueños se presenta cuando una propiedad comprada a

bajo precio por estar ocupada por los intrusos es destruida por un incendio o una catástrofe. Puesto que el valor aumenta con el desalojo de los intrusos, se considera, a menudo, que el propietario se ha enriquecido injustamente. Este fue precisamente el caso en Singapur, donde, después de un gran incendio, la ciudad se movió rápidamente para adquirir la propiedad —pero no antes de aprobar una ley que estipulaba que en los procedimientos del dominio supremo, el propietario legal sólo tenía derecho a una compensación de la tercera parte del valor del mercado. La ley llevaba así implícito que la posesión del ocupante ilegal estaba valorada a las dos terceras partes del precio nominal del terreno (o, para modernizar el viejo proverbio inglés, la posesión es las dos terceras partes de la ley).

Una cuestión muy importante tanto para el ocupante ilegal como para el propietario es si aquél puede alguna vez obtener el título de propiedad por el simple hecho de permanecer en el lugar durante un período prescrito. En los Estados Unidos e Inglaterra, un título legal válido puede adquirirse no sólo mediante una escritura sino también por el hecho de la posesión. El término legal para describir este caso es "posesión adversa", pero en los Estados Unidos, los requisitos⁴⁸ para que la posesión madure en propiedad son que haya un período estatutario prescrito (ordinariamente 15 o 20 años), y que la posesión no sólo sea real, evidente y exclusiva (cosa que el ocupante ilegal puede demostrar) sino que tenga ciertos "visos de derecho" (cosa que muy pocos intrusos pueden demostrar). Pero los estatutos pueden conceder derechos que no existen en la ley, y cuanto más tiempo un ocupante ilegal permanezca en el lugar, tantas más probabilidades tendrá de que se ejerza presión para concederle derechos o para protegerlo contra el desahucio. En algunas jurisdicciones, los estatutos de las limitaciones pueden funcionar, además, contra el propietario: por ejemplo, las leyes que prohíben que se emprenda una acción legal para reclamar los derechos después del lapso de un período prescrito.⁴⁹

Para evitar los problemas legales, algunos propietarios privados tratan de persuadir al ocupante ilegal de que pague un alquiler, a fin de establecer una relación de terrateniente e inquilino y eliminar cualquier duda sobre el derecho del propietario al título de la tierra.

CONCLUSION

Si bien el cuadro ofrece un aspecto sombrío para las ciudades del mundo en desarrollo, hay también un aspecto que brinda ciertas esperanzas. No hay escasez de espacio en el mundo para el hombre urbano. Hay espacio suficiente en las órbitas urbanas del mundo para satisfacer las necesidades humanas de trabajo, espacio para vivir y para esparcimiento. El continente más densamente poblado no es Asia, África o la América Latina sino Europa, con un promedio de 85 personas por kilómetro cuadrado. El lugar más poblado del mundo no es China sino los Países Bajos, con 350 habitantes por kilómetro cuadrado, comparado con 60 en Asia (excluyendo las U. R. S. S.), 8 en África y 9 en la América del Norte y del Sur.

La escasez de espacio es, sin embargo, un problema crítico debido a la gran competencia por los lugares dentro de los limitados centros urbanos actuales. A medida que el mundo se urbanice, la competencia por el espacio se hará intensiva más que extensiva. Si el radio urbano de cada país puede ampliarse mediante una planificación de las tierras urbanas y una política agraria adecuada y mediante el aumento del transporte, del agua y de otros servicios pú-

blicos, las necesidades espaciales para la expansión urbana podrán satisfacerse en casi todos los países. Esto exige una revisión de la política de las tierras urbanas o de los programas de ayuda interna y externa, a fin de que se conceda una mayor importancia al desarrollo de la tierra y de los servicios públicos, de que se provea transporte a los lugares de trabajo, que se haga la debida distribución de la tierra y que se facilite la construcción de casas con la ayuda de la propia población. Si esto se lleva a cabo como es debido, se logrará la subsiguiente mejora de los sórdidos barrios que vemos hoy.

El inmigrante rural que se traslada a la ciudad tiene el mismo anhelo de ser propietario de un pedazo de tierra que tenía cuando vivía en el medio rural. Quizá no pueda construir una buena casa al principio, pero ha demostrado en su barrio de intrusos que, si se le da un lugar seguro para vivir y se le brinda ayuda, puede, a pesar de todos sus impedimentos, ponerse a la altura de las circunstancias. El principal obstáculo no es la carestía de tierras urbanas sino la falta de la capacidad y de la voluntad de ponerlas en uso para un desarrollo más racional.

Referencias Bibliográficas

1. Para las cifras del Perú, véase *Architectural Design* de John C. Turner (Londres: agosto 1963), página 363. Para las cifras de Manila, véase Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comité de la Vivienda, Construcción y Planificación, 6 de enero, 1964, en el que se cita el informe sobre las Filipinas de M. Juppenlatz. Los cálculos varían según la época y la exactitud de las cifras oficiales y no oficiales, y debe dejarse un margen amplio para los cálculos erróneos.
2. *Ten Year Program to Eliminate and Redevelop Rancho Settlements in Caracas*, abril 1962, página 1.
3. Para recomendaciones en países determinados, véase el *Report on Housing in the Philippine Islands*, de Charles Abrams y Otto Koenigsberger (Nueva York: Naciones Unidas, 1959); el *Report on Housing in Pakistan* de Charles Abrams y Otto Koenigsberger (Nueva York: Naciones Unidas, 1957); el *Report of Housing Team of the International Cooperation Administration to the United States Operation Mission* de Charles Abrams, James G. Banks, J. Robert Dodge, Marvin S. Gilman y el doctor Kalervo Oberg (Jamaica, abril 1961); *The Need for Training and Education for Housing and Planning* de Charles Abrams, preparado para el gobierno de Turquía (Nueva York: Naciones Unidas, 1955); y *Ten Year Program to Eliminate and Redevelop Rancho Settlements in Caracas*, abril 1962. Véase también *Man's Struggle for Shelter* de Charles Abrams (Cambridge: Prensa del M.I.T., 1964).
4. "Now it is up to Latin America" de Tad Szulc, *New York Times Magazine*, 13 de agosto 1961, página 69.
5. En *Man's Struggle for Shelter*, *op. cit.*, cap. 8, 15 y 16 expresé ya mi opinión sobre este aspecto del problema.
6. Fue también ampliamente aplicado a los colonos de las tierras públicas de los Estados Unidos, que no habían cumplido con los reglamentos de la oficina de las tierras públicas. *Glasgow vs. Hortiz*, 66 E. U. 595. Véase también *E. U. vs. Bagnell Timber Co.*, 178 fed. 795, *Allard vs. Lobau*, 2 marc. N. S. La. 292. Un tribunal de Inglaterra se refiere a un intruso de tierras sin colonizar de un barrio y lo define como "una persona que ha tomado posesión de un pedazo de tierra y la ocupa con construcciones o cultivos y, al tomar así posesión de ella, ha afirmado su derecho a la misma". *Hoggan vs. Ferrocarril Namaimo* (1894) AC 429.
7. A pesar de que la ilegalidad de la ocupación está generalmente implícita en su aplicación, el término fue erróneamente aplicado a los kikuyus, quienes, durante las revueltas de los mau mau, dejaron sus reservaciones de tierras para dirigirse a las zonas de los colonos blancos donde fueron bien recibidos y contratados como trabajadores agrícolas, se les pagaron jornales y se les proporcionó una *shamba* (un pedazo de tierra cultivado) para que se alojaran. *Inside Africa* de John Gunther (Nueva York: Harper & Bro., 1953), página 321.
8. Nuevo Diccionario Internacional Webster, 2ª edición (Springfield, Mass.: G. & C. Merriam & Company, 1940).

9. El término "soberanía de los ocupantes ilegales de tierras" (*squatter sovereignty*) en la historia de los Estados Unidos es la doctrina bajo la cual la condición de esclavo en los territorios debía ser determinada por los propios colonos. Stephen A. Douglas la denominó "soberanía popular", pero los abolicionistas, que deseaban que la esclavitud fuera totalmente excluida de los territorios, la llamaban despreciativamente "soberanía de los intrusos".
10. *Ley de la Costumbre Civil de Nueva York*, sección 1411. La ocupación ilegal es también una ofensa penal.
11. *Report on the World Social Situation* (Nueva York: Naciones Unidas, 1957), página 113.
12. *Report on the World Social Situation* (Nueva York: Naciones Unidas, 1963), página 5.
13. Cálculo en el *Study of International Housing* de Homer Hoyt, Subcomité de la Vivienda, Comité de la Banca y la Moneda, Senado de los E. U., 88 congreso, 1 a. sesión, marzo 1963, página 17.
14. En las zonas de ocupantes ilegales de Kingston, Jamaica, por ejemplo, los comerciantes intrusos no tienen prácticamente otros clientes que sus compañeros intrusos, puesto que las zonas están mal vistas por el público en general, que no quiere saber nada con sus habitantes.
15. Este es precisamente el caso en la nueva ciudad de Santo Tomé, Venezuela, donde la fábrica de acero está también obligada a pagar a sus trabajadores los gastos de viaje y tiempo empleado (ida y vuelta) desde la entrada de la propiedad del patrón hasta el lugar de trabajo, hasta que se le proporciona nuevo alojamiento.
16. Sacado de un memorándum inédito, "Barrio Niño Jesús en marcha", 12 de septiembre, 1964, preparado por los habitantes del barrio en una demanda de cooperación hecha al gobierno.
17. *Squatter Settlements in Turkey* de Granville H. Sewell (tesis de doctor en filosofía, sin publicar, Instituto de Tecnología de Massachusetts, junio 1964), página 44.
18. *Report on Housing in Pakistan*, *op. cit.* de Abrams y Koenigsberger.
19. La literatura inglesa menciona frecuentemente la ocupación ilegal, Macauley, en su *History of England*, habla de un "intruso desvergonzado" que construyó una vivienda para escombros. En Australia, por el contrario, los intrusos agrícolas fueron descritos en 1947 como "una clase compuesta principalmente de buenos hombres de excelente educación, costumbres caballerosas y principios elevados". Véase "Squatter", *The Oxford English Dictionary* (Prensa de la Universidad de Oxford, 1933), citando a Liechart. El término intruso (*squatter*), tal como se usa, se refería probablemente a los intrusos iniciales así como a los transgresores. Ejemplo de esto es una pasaje de una tal señora C. Prald: "Me alegro de haberme casado con un colono (*squatter*), y no con un hombre de la ciudad".
20. En un estudio del sistema de tierras inglés, al comentar sobre el estado lastimoso de los campesinos perjudicados por los cercamientos, se dice lo siguiente: "En los salvajes páramos de Surrey, Hampshire y Sussex, así como en los grandes bosques de los condados del sur y del centro, vivía una raza de intrusos que fue casi retirándose por completo ante el avance de la civilización. Algunos de ellos presentaron quizá por prescripción una reclamación a la propiedad de sus posesiones y se convirtieron en pequeños agricultores, pero la gran mayoría fue expulsada como transgresora con el progreso del cercamiento, y debe haber ido a engrosar las filas de los simples trabajadores, si no engrosaron la de los cazadores furtivos y otros vagabundos semidelincuentes". *English Land and English Landlords* de George C. Brodrick (Londres: Cassell, Petter, Galpin & Co., 1881), página 75.
21. *Manchester Guardian*, 13 de diciembre, 1963.
22. *Our Landed Heritage* de Roy M. Robbins (Nueva York: Smith, 1950), página 75.
23. *The Tenement House Problem*, de Robert W. DeForest y Lawrence Veiller, vol. 2 (Nueva York: The MacMillan Co., 1903), página 72.
24. *New York Times*, 11 de diciembre, 1932.
25. *New York Times*, 24 de septiembre, 1931.
26. *New York Times*, 6 de febrero, 1933.
27. *New York Times*, 23 de agosto, 1932.

28. Más de 1,700 hectáreas a lo largo del río Colorado, donde el gobierno no permitía la colonización durante la primera parte del siglo, están ocupadas por los intrusos, quienes durante las últimas dos décadas se infiltraron en la zona y se mantuvieron en ella. Ahí los negocios prosperan y tienen lugar traspasos de propiedad, llegándose a cobrar por un lote de tierra hasta 125,000 dólares. Hay estacionamientos para los remolquehabitación, estaciones de servicio, tiendas y transporte en barca. Los intrusos se han hecho políticamente fuertes al organizarse para la protección de sus "derechos" y, al parecer, el gobierno ha condonado su presencia, ya que ha establecido una oficina de correos y ha negociado arreglos de arrendamiento. *The Wall Street Journal* de Daniel M. Burnham, junio 14, 1961.
29. "Northern Settlements and the Squatter Problem" de J. R. Lotz, *Habitat*, noviembre-diciembre 1962, página 2.
30. "Barrio Niño Jesús en marcha", *op. cit.*
31. *Ibid.*
32. *El Origen de las Especies* de Charles Darwin (Nueva York: The New American Library, A Mentor Book), página 243.
33. *Report on Housing in the Philippine Islands*, de Abrams y Koenigsberger, *op. cit.*
34. *Population Studies* de Gwendolyn Z. Johnson, de la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, reimpresso en *Ekistics* (Atenas: Doxiadis Asociados, diciembre 1964), página 404.
35. *Ibid.*
36. *Ibid.*
37. *Metropolitan Lagos*, informe preparado para el gobierno de Nigeria por Otto Koenigsberger, Charles Abrams, Susumu Kobe, Moshe Shapiro y Michael Wheeler (Nueva York: Naciones Unidas, 27 de abril, 1964).
38. *The Ancient City* de Fustel de Coulanges (Nueva York: Doubleday Anchor Books, Doubleday & Co., Inc. 1956), página 69, citando las escrit. *Rei Agrar*, ed. Goetz, página 258.
39. *Op. cit.* de De Coulanges, citando a Platón, *Leyes*, VIII, página 842.
40. *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. V, "Land Tenures" (Nueva York: MacMillan Co., 1932), página 102.
41. Conociendo el sentimiento que regía entre los ocupantes ilegales de tierras de que, bajo la ley otomana, existía un derecho, hice indagaciones en Ankara. De acuerdo con un memorándum de Fikret Ungan, director del Departamento de la Vivienda y Planificación, Ministerio de la Construcción y el Restablecimiento, 29 de diciembre, 1964, en Turquía, una construcción comenzada sin el debido permiso puede ser suspendida. Debe ser desalojada por el propietario dentro de quince días. Una casa construida ilegalmente es demolida si no está terminada. Si está ocupada, es demolida a los quince días de la notificación. Los gastos de demolición son cargados al dueño. Cualquier persona que construye, ocupa o traspasa una edificación, con conocimiento de la ilegalidad, está condenada a pagar una multa que oscila entre las 50 y 500 liras turcas y a ser encarcelado por un período máximo de tres meses. Los alcaldes y los empleados municipales que no hagan cumplir la ley están sujetos a condenas de 90 días a un año de cárcel.
42. En Hatay, la proporción de trabajadores era del 82 por ciento, de los pequeños comerciantes del 14 por ciento y el 4 por ciento era de empleados del gobierno; en Iskenderun, el 78 por ciento eran trabajadores, el 17 por ciento pequeños comerciantes y el 5 por ciento empleados del gobierno; en Mersin, el 85 por ciento eran trabajadores, el 12 por ciento pequeños comerciantes y el 3 por ciento empleados del gobierno; en Zonguldak, el 90 por ciento estaba constituido por trabajadores mineros.
43. "Urbanization Case History in Peru" de William Mangin, "Architectural Design" (Londres: agosto 1963), página 366.
44. "Barrio Niño Jesús en Marcha", *op. cit.*
45. *Housing and Urban Development in Guatemala*, de Gordon E. Howard y Bernard Wagner, informe para el Organismo del Desarrollo Internacional, 21 de diciembre, 1964.
46. Para un punto de vista similar sobre México, véa-

se *The Land System of Mexico* de George McCutchen (Nueva York: American Geographical Society, 1923), página 3.

47. *Report on Housing in the Philippine Islands*, op. cit. de Abrams y Koenigsberger, página 28.

48. *Belotti vs. Bickhard*, N. Y. 225, 296; *Evans vs. Francis*, E. N. Y. 101; 2º 716.

49. *Nisbett y Potts* cap. 1 386 (Inglaterra); pero véase también lo contrario en *Conway vs. Shuck* Ark 203, 559 (E. U.).

Se terminó la impresión de este folleto el día 18 de diciembre de 1968 en los talleres de la EDITORIAL LIBROS DE MÉXICO, S. A., Av. Coyoacán 1035, México 12, D. F. Se empleó papel Fénix Especial de 44 Kg., en sus interiores y cartulina Bristol Vellum W., para sus forros. El tiro fue de 2,000 ejemplares.