

## 10. Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento

*Malcolm Langford y  
Steve Kahanovitz\**

---

\* Los autores agradecen en especial a Evan Marcus por su ayuda en la investigación de los casos.

## Introducción

377

Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento

La jurisprudencia sudafricana sobre derechos sociales a menudo se presenta como un modelo global para la interpretación judicial.<sup>13</sup> Si bien la atención comienza a dirigirse hacia otras jurisdicciones debido al número relativamente bajo de casos en Sudáfrica (Alston, 2008), y hay una crítica vigorosa de la deferencia parcial de la Corte Constitucional sudafricana hacia el Poder Ejecutivo (Bilchitz, 2007; Pieterse, 2007),<sup>14</sup> las sentencias sudafricanas continúan ejerciendo una fuerte influencia jurisprudencial, académica y en las políticas públicas en otras partes del mundo.<sup>15</sup>

Sin embargo, el impacto de esas ganancias jurisprudenciales en el terreno de la política pública, la práctica y el derecho es objeto de un debate claro y creciente. Parte del disenso es atribuible a la metodología. Métodos diversos y variados de evaluación, interpretaciones de las órdenes de los tribunales, expectativas sobre los resultados de los procesos judiciales y diferencias en los periodos investigados son evidentes en la literatura académica.<sup>16</sup> La evaluación sistemática a partir del trabajo de campo y el análisis estadístico es infrecuente (aunque eso está cambiando).<sup>17</sup> Además, el ámbito de los casos estudiados también es limitado. Hasta hace poco la mayor parte de la atención se ha

---

13 Para un estudio completo de estas decisiones, véase Liebenberg (2010).

14 Una clara excepción es el área de los derechos de vivienda, en la que ha habido un flujo continuo de decisiones, en especial con respecto a los desalojos. Recientemente también ha habido un gran crecimiento en casos relativos al derecho a la educación, sobre todo en los tribunales superiores.

15 Véase, por ejemplo, UK Joint Committee (2004), Porter (2009), Sunstein (2004) y Waldron (2009).

16 Cfr. Pieterse (2007), Berger (2008); Robins (2008), Liebenberg (2008), Swart (2005), Heywood (2009), Marcus y Budlender (2008) y Hirschl (2004).

17 Véase, por ejemplo, Robins (2008), Berger (2008) y Langford, Cousins, Dugard y Madlingozi (2014).

dirigido a dos de las primeras decisiones históricas de la Corte Constitucional, una en el contexto de la vivienda (Grootboom),<sup>18</sup> y la otra en el de los derechos a la salud (Treatment Action Campaign)<sup>19</sup> y, en un grado más limitado, a los retos específicos del cumplimiento que plantean algunos casos que reconocen prestaciones asistenciales.<sup>20</sup> Incluso cuando los investigadores están de acuerdo en la falta de impacto de un caso específico, con frecuencia difieren respecto a las causas.

Existen varias narrativas en la literatura y en el discurso jurídico general que se concentran en la cuestión más limitada del cumplimiento. Hay una explicación descriptiva que dice que el incumplimiento de las sentencias es lo usual. Existe una percepción generalizada de una cultura de no exigencia de cumplimiento aun cuando las órdenes suelen tener un alcance limitado<sup>21</sup> y Sudáfrica posee una democracia razonablemente sólida y jueces independientes. Todos los niveles del Gobierno han sido criticados por no atender las órdenes judiciales o atenderlas solo de puertas para afuera. Eso se ha sostenido respecto a una amplia variedad de medidas judiciales (órdenes declaratorias, interdictos contra la acción del Estado, órdenes de indemnización u órdenes obligatorias para regresar al *statu quo*),<sup>22</sup> y en casos relativos a obligaciones positivas o negativas.<sup>23</sup> Sin embargo, esa narrativa parece

18 Government of the Republic of South Africa and Ors *vs.* Irene Grootboom and Ors 2001 (1) SA 46 (CC) (Grootboom). El Tribunal determinó que la política nacional de vivienda no respetaba el derecho de acceso a esta puesto que no contemplaba la ayuda temporal para los más necesitados.

19 In re Min of Health and Ors *vs.* Treatment Action Campaign and Ors 2002 (5) SA 717 (CC) (TAC). El Tribunal determinó que no mantener el suministro de medicamentos antirretrovirales a los hospitales públicos para reducir la transmisión del VIH-sida de madre a hijo era contrario al derecho a la salud.

20 Ha habido un número significativo de sentencias que se ocupan de las demandas interpuestas por personas perjudicadas para forzar al Estado a cumplir pagos de seguridad social; véase, por ejemplo, Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape Provincial Government and Another *vs.* Nguzuza and Ors 2001 (4) SA 1184 (SCA); Khosa and Ors *vs.* Minister of Social Development and Ors 2004 (6) SA 505 (CC); Cele and Ors *vs.* South African Social Security Agency 2009 (5) SA 105 (D).

21 El caso Grootboom es tal vez un ejemplo clásico de esto, puesto que los derechos específicos de la comunidad hacían parte de un acuerdo extrajudicial, mientras que la Corte Constitucional falló sobre las obligaciones más generales del Estado; véase Liebenberg (2008) y Marcus y Budlender (2008); cfr. la interpretación, para algunos equivocada, de Berger (2008).

22 Cfr., por ejemplo, las órdenes débiles de Grootboom (2001) y TAC (2002) con las órdenes fuertes en Westville y Kate. Este resultado es interesante teniendo en cuenta las discusiones teóricas sobre si las formas fuertes o débiles de las órdenes inducen mayores niveles de cumplimiento. Véanse Tushnet (2008); Berger (2008) y Mbazira (2008 b).

23 En la mayoría de los casos sobre derechos socioeconómicos en Sudáfrica, los demandantes han centrado sus reclamaciones en la interferencia de agentes

ser demasiado simplista. El incumplimiento puede ser la posición inmediata y por defecto de los demandados,<sup>24</sup> pero con el paso del tiempo cabe defender que esa imagen cambia: el panorama se caracteriza por mayores y variables niveles de cumplimiento. Eso es evidente en los estudios de caso de este capítulo.

Por tanto, se plantea la pregunta de por qué se produce esa variación. Hay dos narrativas dominantes para explicarlo. Algunos comentaristas identifican el problema con la esfera judicial: formas débiles de control de constitucionalidad, órdenes judiciales cautas (Pieterse, 2007) y la falta de mecanismos efectivos de ejecución obligatoria (Mbazira, 2008a). Una alternativa es señalar hacia el lado de la demanda y concentrarse en la intensidad de la movilización social. Esta variable suele presentarse como una explicación para el supuesto bajo cumplimiento del caso pionero sobre vivienda Grootboom y, para lo contrario, en el caso Treatment Action Campaign (TAC). En este último, la TAC combinó el uso de los tribunales y la movilización convincente alrededor de la cuestión del derecho a los servicios de salud (también durante la fase posterior a la sentencia), haciendo una presión tremenda sobre el Gobierno de Mbeki para que dejara a un lado su negativa a reconocer el vínculo entre el VIH y el sida, y su obstinada lentitud en facilitar el acceso a los medicamentos para los pacientes con este padecimiento. El resultado final fue un aumento del presupuesto de salud, reducción

---

públicos o privados. Sin embargo, la distinción a veces es difícil, puesto que muchas de esas decisiones contienen elementos positivos, como reconectar los servicios, indemnizar o desarrollar planes en ejecución de obligaciones positivas. En el campo de la vivienda urbana y los servicios básicos, once casos de la Corte Constitucional han tratado el problema de los desalojos forzados y las desconexiones. Los individuos y las comunidades fueron exitosos en: 1) *Minister of Public Works vs. Kyalami Ridge Environmental Association (Kyalami Ridge)* 2001 (7) BCLR 652 (CC); 2) *Ndlovu vs. Ngcobo; Bekker & Another vs. Jika* [2002]4 A11 SA384; 2003(1)SA113 (SCA); 3) *Jaftha vs. Schoeman and Others; van Rooyen vs. Stoltz and Others* 2005 (1) BCLR 78 (CC) (Jaftha); 4) *President of RSA and Another vs. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd and Others* 2005 (8) BCLR 786 (CC); 5) *Port Elizabeth Municipality vs. Various Occupiers* 2005 (1) SA 217 (CC); 6) *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street, Johannesburg vs. City of Johannesburg and Others* 2008 (3) SA 208 (CC) [Olivia Road]; 7) *Abahlali base Mjondolo Movement SA vs. Premier KZN and Others* (2009) and 8) *Leon Joseph and Others vs. City of Johannesburg and Others*, caso CCT 43/09, fecha de la sentencia: 9 de octubre de 2009. Solo tres casos se han ocupado expresamente del suministro de vivienda o servicios. Uno fue exitoso (Grootboom); otro se perdió (*Lindiwe Mazibuko and Others vs. City of Johannesburg and Others* Case CCT 39/09 [2009] ZACC 28; *Mazibuko*, 2009), y el tercero se perdió en la primera demanda y luego fue archivado (véase *Residents, Joe Slovo Community, Western Cape vs. Thubeiisha Homes & Ors* CCT 22/08 [2009] ZACC 16 y *Residents, Joe Slovo Community, Western Cape vs. Thubeiisha Homes & Ors* CCT 22/08A [2011] ZACC 8).

24 De hecho, suelen requerirse demandas de seguimiento; véase un resumen de diversos casos de derechos socioeconómicos en Berger (2008).

en el precio de los medicamentos y una expansión de los programas de salud que contribuyó a prevenir cientos de miles de muertes (Heywood, 2009).

Este capítulo analiza en detalle esas narrativas descriptivas y explicativas para comprender mejor los grados de implementación y las causas de su variación, y para identificar en cierta medida las estrategias exitosas. La aproximación a estas preguntas se hace mediante un enfoque inductivo. Gran parte del capítulo está dedicada al análisis de seis estudios de caso en Sudáfrica sobre el derecho a la vivienda en las áreas urbanas, un campo que no ha sido suficientemente estudiado. La sección 2 comienza con el bien conocido caso Grootboom, seguido de otros cuatro casos en la sección 3, que también surgieron de las amenazas de desalojo contra los asentamientos (Valhalla, Modderklipp, Ndawoyache y Olivia Rd) y de una propietaria pobre desalojada por deber facturas de servicios públicos (Jaftha). En la última sección, estos estudios se comparan con la literatura sobre cumplimiento de varios casos relativos a los derechos a la salud y a la seguridad social, con el fin de identificar si los patrones son sistemáticos.

El método de investigación incluye análisis de sentencias y órdenes judiciales escogidas, entrevistas semiestructuradas con intervinientes clave, visitas de campo y encuestas informales, y revisión de documentos de política pública, legislación, literatura secundaria y fuentes de los medios de comunicación. Las características de los diversos casos se resumen en la tabla 1, la cual proporciona no solo información sobre las características de los procesos judiciales (alegaciones, demandados, medidas judiciales), sino también acerca de los intervinientes conectados con ellos (abogados, coadyuvantes, apoyo externo de los movimientos sociales), sobre si hubo demandas judiciales posteriores de seguimiento del cumplimiento, y una evaluación de la fuerza interna o la organización de los denunciantes. Como se analizó en el capítulo introductorio de este libro, esos factores pueden ser relevantes para evaluar el grado de cumplimiento y, por tanto, se clarifican en esta etapa del análisis.

**TABLA I**  
**Características de los casos analizados**

Casos de vivienda						
	<b>Grootboom</b>	<b>Rudolph</b>	<b>Olivia Road</b>	<b>Ndawoyache</b>	<b>Modderklip</b>	<b>Jaftha</b>
<b>Año</b>	2000	2003	2008	2007	2005	2005
<b>Naturaleza de las quejas</b>	Acuerdo extrajudicial: 900 personas	Acuerdo extrajudicial: 50 familias	Ocupantes de edificios: 400 personas	Acuerdo extrajudicial: 10.000 personas	Acuerdo extrajudicial: 40.000	Individual
<b>Demandado</b>	Municipio Provincia Gobierno nacional	Municipio Provincia	Municipio	Municipio	Municipio Provincia	
<b>Tribunal</b>	CC	HC	CC	HC	CC	CC
<b>Clase de remedio</b>	Declaración sistémica (nacional) Orden de acuerdo extrajudicial (litigantes)	Declaración sistémica (regional) Requerimiento (litigantes)	Orden de acuerdo extrajudicial (litigantes) Sistémica (local)	Requerimiento (litigantes)	Requerimiento (litigantes)	Requerimiento / Indemnización (litigantes)
<b>Fuerza del remedio</b>	Débil	Fuerte	Fuerte	Débil	Mediana	Mediana
<b>Abogados</b>	Privado	ONG: LRC	ONG: CALS	Privado: WW	Privado	ONG: LRC
<b>Coadyuvantes (amicus)</b>	Si	No	Si	No	Si	No
<b>Procesos posteriores de seguimiento</b>	Si	Si	No	No	No	No
<b>Fuerza de la organización del demandante</b>	Mediana	Fuerte	Débil	Mediana	Mediana	
<b>Movimiento social o aliados externos</b>	No	Si	Si	Si	Si	Si

Casos de salud		
	TAC	Westville
Año	2002	
Naturaleza de las quejas	Movimiento social	Movimiento social
Demandado	Nacional	Provincial
Tribunal	CC	HC
Clase de remedio	Declaración sistémica (nacional)	Mandamiento (provincial)
Fuerza del remedio	Mediana	Fuerte
Abogados	ONG:ALP	ONG:ALP
Coadyuvantes (amicus)		
Procesos posteriores de seguimiento	Sí	Sí
Fuerza de la organización del demandante	Fuerte	Fuerte
Movimiento social o aliados externos	Sí	Sí

Casos de seguridad social			
	Trilogía Ngxuzu/ Jaiva/Kate	Black Sash	Khosa
Año			
Naturaleza de las quejas	ONG	ONG	Individual (pero caso prueba para residentes permanentes)
Demandado	Gobierno nacional Provincia	Gobierno nacional	Gobierno nacional
Tribunal	HC	HC	CC
Clase de remedio	Mandamiento (nacional/ provincial)	Mandamiento (nacional)	Declaración sistémica (nacional)
Fuerza del remedio	Fuerte/Débil/ Mediana		Mediana
Abogados	ONG: LRC	ONG: Black Sash/ LRC	ONG: CMS
Coadyuvantes (amicus)			
Procesos posteriores de seguimiento	Sí	No	No
Fuerza de la organización del demandante		Fuerte	Mediana
Movimiento social o aliados externos	Sí	Sí	Sí

## Grootboom

La “comunidad Grootboom” estaba formada por 390 adultos y 510 niños que residían originalmente en el asentamiento informal de Wallacedene.<sup>13</sup> Localizada en la franja oriental del área metropolitana de Ciudad del Cabo, los residentes del asentamiento eran extremadamente pobres.<sup>14</sup> Durante el invierno, fuertes lluvias habían dejado parte del asentamiento anegada y, en septiembre de 1998, sus habitantes se trasladaron a una propiedad vacía contigua. Sin embargo, esos terrenos eran de propiedad privada y habían sido asignados para viviendas de bajo costo. El 8 de diciembre de 1998, el propietario consiguió una orden judicial de desalojo, a pesar de que la comunidad había estado mal representada en la audiencia judicial. Sin embargo, la comunidad decidió permanecer en esos terrenos, ya que en ese momento había sido ocupado el lugar previo en Wallacedene y no tenían otro lugar a dónde ir.

Después de conseguir los fondos para llevar a cabo el desalojo, el propietario volvió al Tribunal en marzo de 1999 buscando una nueva orden. Esta vez, el magistrado le solicitó a un abogado privado local que representara a la comunidad. El resultado fue un acuerdo negociado con el municipio de Oostenburg: la comunidad abandonaría los terrenos antes del 19 de mayo de 1999 y el municipio prometía que buscaría terrenos alternativos. El abogado tenía la percepción (falsa por lo que parece) de que había pocas posibilidades de luchar contra el desalojo y que la municipalidad negociaría de buena fe. Oostenburg había concluido antes, en privado, que no había otros terrenos disponibles. Así el 18 de mayo mandó los buldóceros a demoler y quemar el asentamiento. Sin viviendas, la comunidad buscó refugio en el campo de deportes de Wallacedene.

Con el apoyo del director del African National Congress (ANC), la comunidad se manifestó ante las oficinas locales de la municipalidad, controladas por el New National Party. Sin embargo, la única respuesta sustantiva fue el requerimiento de la municipalidad a un político del ANC para “solucionar el problema” (Marcus y Budlender, 2008). Durante las discusiones posteriores con este político, la comunidad decidió que presentaría acciones legales contra los gobiernos local, provincial y nacional. Después de un intento más por conseguir un

---

13 Irene Grootboom fue la primera demandante nombrada en el caso y fue el punto regular de contacto entre la comunidad, los abogados y el Gobierno. Podía hablar afrikáans y xhosa. Sin embargo, parece ser que el liderazgo en la comunidad era compartido por varias personas.

14 En 1997, se determinó que el 25 % de ellos no tenía ningún ingreso.



acuerdo, se interpusieron acciones legales urgentes el 31 de mayo de 1999. Los demandantes exigieron que los demandados “proporcionaran un alojamiento temporal básico adecuado y suficiente o vivienda para los demandantes y sus hijos”, mientras se decidía sobre el alojamiento permanente y que, mientras tanto, “se proporcionara nutrición adecuada y suficiente, alojamiento, servicios de salud y asistencia social” a todos los hijos de los demandantes.

Después de una inspección *in situ* llevada a cabo por el magistrado instructor Josman, el 17 de diciembre de 1999 el magistrado Davis dictó una sentencia (en la que el magistrado Comrie aclaró su voto).<sup>15</sup> Los derechos de los niños de la sección 28 de la Constitución fueron ratificados y el Tribunal Superior ordenó que se proporcionaran “tiendas, letrinas portátiles y un suministro regular de agua” antes de tres meses a las familias. Sin embargo, no se dio ninguna orden para los adultos sin hijos: la sección 26, que dispone que todos tienen el derecho a una vivienda adecuada, está expresamente limitada por el requisito de tener recursos disponibles. La municipalidad apeló la orden directamente a la Corte Constitucional. El Community Law Centre, que había asesorado en algunas cuestiones a los demandantes, y la South African Human Rights Commission se unieron como coadyuvantes (*amicus curiae*).

Al comienzo de la audiencia, la Corte Constitucional dictó una orden tras un acuerdo al que llegaron las partes. El municipio debía proporcionar inmediatamente fondos para materiales y entregar un baño provisional e instalaciones sanitarias, y también materiales para impermeabilizar las chozas de los residentes. Una sentencia unánime abordó luego las cuestiones más generales. Como ponente, el magistrado Yacooc declaró que el programa nacional de vivienda no cumplía con todas las obligaciones del Gobierno establecidas en la sección 26 de la Constitución: las autoridades no tuvieron en cuenta las circunstancias de aquellos con necesidades apremiantes, ni dispusieron recursos para su mejora temporal inmediata. Fue aprobada una orden declaratoria a esos efectos, que afirmaba que la sección 26 de la Constitución imponía al Gobierno nacional, en concreto, las obligaciones de diseñar, financiar, implementar y supervisar medidas para proporcionar alivio a las personas en situación de gran necesidad.<sup>16</sup> La orden del Tribunal

15 Grootboom *vs.* Oostenberg Municipality 2000 (3) BCLR 277 [25], magistrado ponente Davis (salvamento de voto magistrado Comrie).

16 El programa debe incluir medidas razonables como las contempladas en la ley de tierras, la Accelerated Managed Land Settlement Programme, aunque puede ir más allá, para proporcionar remedios a las personas que no tienen acceso a la tierra, no tienen techo o viven en condiciones intolerables o situaciones de crisis.

Superior, conforme a la sección 28 fue anulada, puesto que la Corte Constitucional interpretó que la sección 26 prescribía la realización progresiva del derecho, en función del máximo de recursos disponibles.<sup>17</sup> De paso, la Corte Constitucional también comentó que “la forma en la que se llevó a cabo el desalojo” fue una “violación” de la obligación negativa de no desalojar forzosamente a nadie, consignada en la sección 26 de la Constitución.

Más allá de esa declaración, no se dieron otras órdenes. La Corte Constitucional señaló que el segundo coadyuvante, la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (CSDH), había prometido “supervisar y, si era necesario, informar en ejercicio de estas facultades sobre los esfuerzos realizados por el Estado para cumplir con sus obligaciones de la sección 26 conforme a esta sentencia”.<sup>18</sup> El que esta declaración constituya una orden formal es algo discutido (cfr. Berger, 2008; Liebenberg, 2010, pp. 402, 403). La CSHD informó, no obstante, sobre la implementación; Pillay (2002) y Liebenberg (2010) describen sus grandes esfuerzos para vigilar los planes locales y provinciales dirigidos a proporcionar alojamiento permanente a la comunidad. Su informe general y detallado a la Corte Constitucional, enviado el 14 de noviembre de 2001, describe el conflicto entre las ramas del Gobierno para ver quién era responsable, y la falta de claridad sobre el contenido de la orden declaratoria. Sin embargo, muchos critican que la Comisión no haya realizado seguimiento adicional a su decisión (Berger, 2008, p. 77).

Volviendo a la cuestión sobre el cumplimiento, evaluar el grado de conformidad de las autoridades es un reto. Una estricta interpretación de las órdenes significaría limitar la evaluación a la implementación de la orden sobre el asentamiento y la adopción e implementación de una política nacional para emergencias (Liebenberg, 2010). Una interpretación más amplia implicaría examinar si la sentencia llevó a que cesaran los desalojos forzosos (Mbazira, 2008b). Sin embargo, la naturaleza restrictiva de las órdenes en este caso ha inclinado gran parte del debate a la cuestión de los efectos. En otras palabras, ¿cuál fue el efecto más amplio de la sentencia (o de la opción de usar los tribunales o de los propios derechos constitucionales)? Por tanto, los críticos se han concentrado en si la comunidad consiguió viviendas permanentes o si la política de vivienda se transformó (Pieterse, 2007). Por esta razón, la discusión se centrará sobre todo en la implementación de las órdenes y también en los efectos más generales. Eso es de especial importancia

17 Esta interpretación ha sido muy criticada desde el punto de vista de los derechos de los niños (Sloth-Nielsen, 2001).

18 Grootboom (2001), pará. 97.

puesto que la mayoría de los análisis de esta dimensión se basan en investigaciones anteriores a 2005, y en un único artículo de periódico publicado en 2008.

### La orden sobre el acuerdo extrajudicial (y el acceso a la vivienda)

Si bien la comunidad consiguió llegar a un acuerdo extrajudicial amistoso antes de la audiencia de la Corte Constitucional, este fue inmediatamente incumplido por el municipio, que no tomó ninguna medida para suministrar los materiales, el agua y el alcantarillado prometidos (Berger, 2008). Eso hizo que se presentara una demanda de seguimiento para que el acuerdo se convirtiera en una orden formal del Tribunal.<sup>19</sup> Tras esa orden, se suministraron los materiales y las instalaciones, pero surgieron quejas sobre la calidad del agua y las instalaciones sanitarias, aunque las condiciones generales mejoraron un poco (Langford, 2003). Los líderes comunitarios se quejaron de las tuberías rotas, de la falta de materiales de limpieza y de haber sido enviados del gobierno local al provincial y viceversa, una y otra vez, cuando intentaron solucionar los problemas de mantenimiento.<sup>20</sup> Como expresó Pillay (2002, p. 2), la “parte de la orden que requería intervenir una sola vez” fue cumplida, pero “otras partes de la orden, que requerían una intervención continua, como el mantenimiento y la provisión de servicios, no lo han sido”.<sup>21</sup>

Al mismo tiempo, el acuerdo facilitó seguridad en la posesión de los terrenos para la comunidad. El proceso judicial efectivamente eliminó la amenaza previa de desalojo y disolvió la aquiescencia inicial de la comunidad frente a ello. La comunidad había vencido, efectivamente, los esfuerzos vigorosos del municipio para echarla. Había un acuerdo tácito entre las partes de que la comunidad podría residir en el campo de deportes a pesar de las quejas de las asociaciones deportivas (Liebenberg, 2010). Eso parecía ser una victoria marginal, pero su importancia a lo largo del tiempo no puede ser subestimada. Los municipios habían comenzado acciones de desalojo en muchas partes del país tras la consolidación de los gobiernos locales en la transición *postapartheid*.

19 Grootboom *vs.* Government of the Republic of South Africa (orden no publicada en el caso CCT/00), 21 de septiembre de 2001.

20 “Treated with contempt”, *Times Live*, 21 de mayo de 2004 (<http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/article88628.ece>).

21 Debe anotarse que la demanda original de la comunidad para acceder a servicios sociales para niños acabó por perderse en el acuerdo extrajudicial y en la sentencia de la Corte Constitucional.

En 2001, Huchzermeyer (2003) registra el desalojo de 6.000 viviendas en Alejandría y de 10.000 en Bredell.

La atención de los comentaristas se ha dirigido, sin embargo, hacia el lento progreso en garantizar vivienda permanente para la comunidad (Joubert, 2008; Pieterse, 2007). Esa frustración era compartida por la comunidad. En 2002, su líder anunciaba desesperado: “Ganamos el campeonato, pero ¿dónde está el trofeo?”<sup>22</sup> Sin embargo, el acceso a viviendas permanentes no fue ordenado por el Tribunal, y ni siquiera fue solicitado por la comunidad en sus peticiones al Tribunal Superior. La Corte Constitucional reconoce incluso los esfuerzos más generales del Gobierno por construir casas para los pobres.<sup>23</sup> Marcus y Budlender (2008, p. 63) concluyen que “las expectativas infladas [de la comunidad] y la consiguiente desilusión” con respecto a la relevancia de la sentencia parecen haber surgido de la “falta de comunicación clara entre el abogado y sus clientes sobre los resultados probables y reales del caso”.

Sin embargo, el progreso con respecto al acceso a la vivienda permanente merece la pena investigarse. La comunidad adquirió expectativas legítimas de acceso a la vivienda en el mediano o largo plazo, y claridad sobre la utilidad de las estrategias judiciales constitucionales basadas en derechos. La Corte Constitucional sudafricana ha sido criticada por no prestar atención al alivio de “las consecuencias concretas de la penuria socioeconómica”, y por dedicarle demasiada atención a la “coherencia, racionalidad, inclusión y flexibilidad de las medidas legislativas o de política pública” (Pieterse, 2007, p. 811).

La historia completa del trayecto de la comunidad hacia la consecución de la vivienda permanente es compleja. El obstáculo inicial fue la falta de coordinación burocrática. La Ciudad del Cabo y el gobierno de la región oriental del Cabo se tomaron un año para decidir cuál debería ser “el centro responsable” de implementar la sentencia (Pillay, 2002). Es interesante señalar que el primer plan se concentró en el área de Wallacedene, buscando garantizar la reubicación permanente de todos los residentes de ese lugar, en lugar de las reformas más generales requeridas por la política de vivienda de emergencia (que tuvo lugar después). Pillay (2002) critica al municipio por esa decisión. Pero podría adoptarse la opinión contraria. A pesar de que la Corte dio una

22 Entrevista de Malcolm Langford con Lucky Gwaza, febrero de 2002.

23 “Lo que se ha hecho en la ejecución de este programa es un logro importante. Se han gastado grandes sumas de dinero y se han construido un número importante de casas. Se han dedicado y continúan dedicándose considerable reflexión, energía, recursos y conocimientos especializados al proceso del suministro efectivo de vivienda” (Grootboom, pará. 53).

orden aplicable para toda la nación, el uso de los tribunales llevó al municipio a dirigir su atención a las necesidades de su localidad.

El plan de Wallacedene involucra una serie de reasentamientos por etapas mediante los cuales los residentes podían escoger entre viviendas construidas por un contratista (viviendas RDP) o viviendas del programa público People's Housing Process. Las casi 130 hectáreas de la Blue Ridge Farm iban a comprarse para la construcción de 6.800 viviendas de bajo costo, mientras que otras serían desarrolladas en el mismo Wallacedene (LRC, 2002). Pero en marzo de 2002, cuando se les presentó un plan a los miembros de la comunidad Grootboom, su líder, Lucky Gwaza, expresó tristeza: "Reubicar a esta gente solo ocurrirá durante la fase tres del desarrollo, en cinco o seis años" (LRC, 2002). El plan contemplaba diez fases y la intervención en la comunidad Grootboom estaba planeada para la fase 4 (que se completaría en 2008). Se consideró que otros sectores del área de Wallacedene tenían mayores necesidades. Eso significaba claramente defraudar a la comunidad Grootboom, pero al menos demostraba que estaban siguiéndose los principios de la sentencia: los más desfavorecidos tenían prioridad. Uno de los líderes de las otras comunidades, Mawethu Sila reconoció que la comunidad pensaba "que la sentencia iba a ser para treinta demandantes", pero terminó por aceptar la necesidad de un plan más general de manera que "la sentencia, por mucho que fuera de ayuda para nosotros, no solo nos ayudará a nosotros".<sup>24</sup>

Sin embargo, en el año 2008, el plan solo había llegado a la mitad de la comunidad que escogió el People's Housing Process. Los que eligieron viviendas edificadas por contratistas, como la señora Grootboom, enfrentaron retrasos. Si bien 3.000 de esas viviendas habían sido construidas en el área de Wallacedene (Nicholson, 2008b), la construcción se retrasó múltiples veces por montones de inconvenientes burocráticos, entre los cuales el más notable fue la cancelación de la oferta de un constructor debido a acusaciones de corrupción. Hubo también preocupaciones sobre la calidad de la construcción, la clase de cimientos de los edificios, la ubicación de las viviendas y la disponibilidad de un alojamiento alternativo durante la construcción. Por tanto, cuando murió la señora Grootboom, en mayo de 2008, todavía estaba esperando su reubicación (Joubert, 2008). Sin embargo, este grupo fue informado de que sería incluido en la siguiente ronda y, para 2009, la mayoría ya contaba con vivienda permanente. En 2012, Sila indicó que el 90 % tenía alojamiento permanente, pero que seguía habiendo desacuerdos

---

24 Entrevista de Wilmien Wicomb con Mawethu Sila, Wallacedene, 2 de junio de 2012.

con los contratistas y el municipio con respecto a la calidad y la localización, lo que ha llevado a varios de los restantes a rechazar las ofertas.

Así las cosas, la gran mayoría de la comunidad consiguió acceder a vivienda permanente y parece ser que la sentencia aceleró este proceso al provocar el plan de Wallacedene. En el funeral de la señora Grootboom se le rindió tributo precisamente por eso. Su nieta de 16 años declaró: “Era muy amorosa y hubiera hecho lo que fuera por cualquiera. Hizo mucho por la gente de la comunidad. Si no hubiera sido por ella, no tendríamos casas ahora” (Nicholson, 2008a). Al mismo tiempo, la comunidad vivió en condiciones penosas durante mucho tiempo, y es difícil calcular en cuántos años redujo la sentencia el tiempo para conseguir una vivienda permanente. Pero hay una clara conexión causal entre la sentencia y la creación del plan, y potencialmente con su implementación, debido a la elevada visibilidad social del caso.

### Política de vivienda de emergencia

Aunque la reclamación de la comunidad abordaba su propia situación, la sentencia se concentró en las obligaciones más amplias del Estado, en especial hacia todos aquellos con necesidades de extrema urgencia. La decisión, por consiguiente, tenía el potencial de conseguir efectos sistémicos más amplios. Al respecto, en octubre de 2000 la BBC informó que si bien los efectos de la sentencia eran poco claros “en la práctica”, no obstante “podría producir una revisión integral de la política de vivienda del Gobierno” (Barrow, 2000). Con algo menos de optimismo con respecto a la política pública de vivienda, el representante del coadyuvante en el caso, el LRC, prefirió subrayar el factor desestabilizador patente que tenía la sentencia con respecto a la política de vivienda y la teoría del derecho. Señalaron que el caso era “un momento clave de nuestra democracia constitucional”, al haber sometido la política pública del Gobierno a revisión judicial y haber defendido el cambio político: “algo muy fundamental ha cambiado de manera sutil en Sudáfrica: el poder de la gente desesperadamente pobre para conseguir asistencia del Estado” (LRC, 2002, p. 4). De hecho, once años después, el líder de la comunidad Grootboom ratificó esa contribución: “Fue un gran avance, porque podíamos ver que la democracia estaba tomando plena fuerza”; era “una forma de comprobar” si “la Constitución de nuestro país miraba a los ricos o a los pobres”.<sup>25</sup>

En cuanto a la orden concreta, se adoptó una nueva política de vivienda de emergencia. En agosto de 2003, dos años y medio después de la sentencia, los ministros nacionales y provinciales aprobaron un

25 *Idem.*

nuevo programa, el Housing Assistance in Emergency Situations. El programa reconoce explícitamente que fue pensado como resultado directo de la sentencia Grootboom, y también de las graves inundaciones en la provincia de Limpopo en el año 2000;<sup>26</sup> analiza la sentencia en cierto detalle y señala que la Corte encontró que los programas actuales “no satisfacen los requisitos de la Constitución”, y “sugirió que una parte razonable del presupuesto nacional fuera dedicada a proporcionar ayuda a aquellos con necesidades agobiantes” (LRC, 2002). En abril de 1994, esa política pública se incorporó al Código Nacional de Vivienda:

Trata de las normas para situaciones de urgencia excepcional en vivienda [...] [para] personas que, por razones más allá de su control, se encuentren en una situación en la que necesidad de vivienda sea excepcional y urgente [...] La asistencia prestada consiste en fondos mediante subsidios a los municipios para hacer efectivo el desarrollo acelerado de la tierra, y la prestación de servicios municipales básicos de ingeniería y alojamiento.<sup>27</sup>

La necesidad urgente o excepcional se definió como una situación de vivienda de emergencia (por ejemplo, destrucción o daños importantes a una casa existente), o como una situación que planteara un peligro inmediato para las vidas, la salud, la seguridad o el desalojo (o la amenaza de un desalojo inminente). Si bien la Corte se refirió solo de manera vaga a la asignación de un apoyo presupuestal apropiado, la Hacienda Pública Nacional decidió asignar un 0,8 % del presupuesto nacional de vivienda a la implementación de la política. Así quedó consignado, pero en última instancia no se llevó a cabo, debido a que el Departamento de Vivienda no ejecutaba todo el presupuesto disponible, así que no hubo necesidad de separar una partida específica.

En 2009, el programa proporcionó 22.416 *rands* (2.741 dólares al cambio de la época) para la reparación de servicios existentes y una cantidad equivalente al subsidio individual para la reconstrucción de viviendas existentes. Para asistencia temporal se entregaban 4.230 *rands* para servicios de ingeniería municipal, y 47.659 *rands* para construcción de alojamientos temporales,<sup>28</sup> para los cuales las directrices ordenaban un nivel máximo de servicios de ingeniería básica y requisitos

26 Véase p. 5 del documento.

27 La sección 4 de la ley de vivienda, la National Housing Act 107 of 1997, ordena la publicación de un Código de Vivienda (National Housing Code) por el ministro de Vivienda.

28 DHS “Subsidy Quantum — Incremental Interventions”, parte 3, vol. 4, del National Housing Code (2009) 4.

de alojamiento, en la medida en que el programa no pretendía proporcionar vivienda formal o permanente.<sup>29</sup>

Es evidente que la adopción de una política pública representa cumplimiento de la sentencia; sin embargo, en la práctica, la implementación de esta política es otra historia, que plantea la cuestión de verificar si el nivel de cumplimiento es satisfactorio, dado que ha tenido numerosos problemas. Solo los municipios (y no las comunidades) pueden solicitar financiación, y solo cuando haya una situación de emergencia demostrable. El uso del Emergency Housing Programme por los municipios ha sido “mínimo” y, en gran parte, *ad hoc* (Tissington, 2011b). SHF y Urban Landmark (2010) han demostrado que solo seis de nueve provincias han reclamado financiación hasta ahora, y que la mayoría de los subsidios fueron entregados para desastres e inundaciones en áreas rurales, aunque eso no refleja la iniciativa del Estado para el uso de los fondos. Uno de los principales problemas ha sido la definición restrictiva de emergencia, combinada con procedimientos institucionales dispendiosos, con procesos que llevan hasta 18 meses y a veces acaban en desestimaciones cuestionables (Tissington, 2011b). Posiblemente esto confirma la conclusión de Liebenberg (2010) de que la política pública no es del todo compatible con la sentencia. La constitucionalidad del programa fue cuestionada en parte por los demandantes del caso Nokotyana ante la Corte Constitucional en 2010, pero solo en relación con el estándar de las instituciones provisionales sanitarias y el suministro de postes de iluminación públicos.<sup>30</sup>

Es más problemático el hecho de que cuando la política se ha desarrollado en áreas urbanas, el propósito principal hayan sido los desalojos. Los residentes son trasladados a áreas de reubicación temporal (TRAS, por su sigla en inglés) o a “campos de tránsito”. En apariencia, esto ayudó con respecto a los retrasos en vivienda, pero Tissington (2011b, p. 96) argumenta que:

Los hogares han pasado de las chozas que ocuparon, a veces durante muchos años, a esas zonas en las que a menudo se deja indefinidamente a las familias, sin un plazo que les permita saber cuándo recibirán alojamiento permanente. Están, en efecto, en “la lista de pendientes”, porque ni viven en asentamiento informales ni son ocupantes de viviendas formales RDP

29 El acceso al agua significa un punto de agua o grifo para cada 25 familias; las instalaciones sanitarias varían de un área a otra; no obstante, cuando sea posible hay que proporcionar letrinas ventiladas y mejoradas como primera opción, en cantidad de una por cada cinco familias; los postes de alumbrado público se proporcionan en circunstancias especiales.

30 Nokotyana and others *vs.* Ekurhuleni Municipality 2010 (4) BCLR 312 (CC) (Nokotyana).



o públicas. Debido a su llamada naturaleza provisional, los funcionarios del municipio no están dispuestos a invertir mucho en infraestructura en esas áreas y, de hecho, el Emergency Housing Programme lo desaconseja explícitamente.

Una de las pocas excepciones ha sido el uso creativo de la política pública para proporcionar mejoras *in situ* de los asentamientos subnormales. En el proceso judicial Bardale, una comunidad estuvo de acuerdo en salir de un asentamiento contiguo a las vías del tren y reubicarse en un lugar nuevo, y los fondos de vivienda de emergencia fueron usados para pagar los costos iniciales de la reubicación de una forma flexible, de manera que el lugar del nuevo asentamiento y la vivienda pudieran desarrollarse progresivamente.<sup>31</sup> Pero, en lo principal, la apropiación de la política por la ciudadanía para facilitar las “reubicaciones” ha sido casi siempre devastadora para los residentes urbanos y los ha dejado en una situación peor de la que estaban (Hunter, 2010).

### Efectos indirectos

Merece la pena mencionar que algunos de los efectos indirectos de la sentencia fueron más importantes. En primer lugar, es probable que la sentencia y la política nacional hayan estimulado a los municipios a proporcionar servicios provisionales, con independencia del acceso a los fondos nacionales. En el caso de la municipalidad de Stellenbosch, hubo una gran conciencia de las demandas judiciales potenciales contra el municipio: en entrevistas, los funcionarios indicaron que adoptaron como práctica proporcionar de forma inmediata agua y puntos de acceso a servicios sanitarios en los asentamientos informales que crecen vertiginosamente en los extremos de la ciudad.<sup>32</sup> Sin embargo, no todos los municipios han reaccionado positivamente, sobre todo en KwaZulu Natal, Cabo Oriental y Ekurhuleni en Gauteng. Encontrar datos que permitan obtener números precisos sobre el suministro básico de agua, servicios sanitarios y electricidad a los asentamientos informales no es fácil, pero las estadísticas indicarían que ese suministro está creciendo más rápidamente, al menos desde 2008.<sup>33</sup>

31 Para un análisis completo de este caso, véase Langford (2014).

32 Entrevista con las autoridades municipales de Stellenbosch, febrero de 2008.

33 Desde el año 2000, los servicios de agua en zonas poco desarrolladas (conocidas por “below RDP”, es decir, que no llegan a los estándares del programa de desarrollo, el Reconstruction and Development Programme) estaban creciendo con mayor rapidez que en las zonas que estaban por encima del estándar RDP. Hacia 2008 eso comenzó a cambiar y las segundas consiguieron las mismas tasas de crecimiento. Las informaciones anecdóticas indicarían que

En segundo lugar, posiblemente se haya contribuido a una nueva política para asentamientos informales. Ya en el año 2001 existía el reconocimiento general de que la política de vivienda necesitaba una reforma sistémica. En 2002 y 2003, un proceso de revisión del Gobierno identificó los problemas del sector, incluido el retraso en la provisión de viviendas y el crecimiento continuado de los asentamientos informales. El documento final, *Breaking New Ground*, de 2004, fue más modesto que lo esperado, pero aprobó un nuevo Programa para Asentamientos Informales (incluido el capítulo 13 del Código de Vivienda). Los asentamientos informales serían mejorados en su ubicación actual o se harían reubicaciones en circunstancias excepcionales.<sup>34</sup> Es probable que la sentencia *Grootboom* tuviera incidencia en influenciar el desarrollo de la política pública, teniendo en cuenta el momento en el que se dictó. En una decisión del año 2009, la Corte Constitucional afirmó justo eso, y señaló que la política era un intento del Gobierno de implementar el derecho a la vivienda en la Constitución.<sup>35</sup> Aunque la influencia real tal vez fuera mínima, puesto que la política reflejaba el espíritu de la época, la sentencia contribuyó al menos a legitimar la existencia de los asentamientos informales y sus residentes como titulares de derechos. En cualquier caso, no es claro que la política haya producido logros importantes. Entre 2004 y 2010, la mejora en las principales áreas urbanas ha sido escasa (Huchzermeyer, 2010), aunque ha habido avances en algunos pueblos más pequeños. La política ha tenido dificultades por intentos de desalojar a las comunidades, grandes rupturas en las relaciones entre municipios y comunidades, un énfasis discursivo en erradicar en lugar de mejorar, y un proceso complejo y descentralizado que contribuyó a largos retrasos burocráticos.<sup>36</sup> En su mayor parte, los municipios parecen resistirse a la política, que ha sido opacada por el crecimiento de los asentamientos informales en Sudáfrica. Es paradójico que algunos de los éxitos más prometedores a la hora de implementar esta política hayan surgido de la resistencia a los intentos de desalojo por los municipios.<sup>37</sup>

---

hay un movimiento para, al menos, identificar los asentamientos informales, proporcionar servicios (a menudo rudimentarios y con variaciones entre asentamientos y municipios) y un diseño preliminar de planes para futuros desarrollos.

34 Los municipios pueden acceder a fondos públicos para las cuatro etapas de la actualización, mientras que los subsidios individuales (o de otra clase) se usarán en la etapa final de construcción.

35 Nokotyana (2009), pará. 24.

36 Véase Soeker y Bhana (2010).

37 Teniendo en cuenta la complejidad del programa y su naturaleza descen-

En tercer lugar, la predicción del LRC acerca de la importancia de la sentencia Grootboom para la jurisprudencia constitucional fue correcta en gran parte. Todos los casos cruciales de derechos socioeconómicos en la jurisprudencia sudafricana (a la vivienda, a la salud, a la seguridad social) se han elaborado en gran medida a partir de los principios establecidos en Grootboom. Otros movimientos sociales y ONG han señalado su deuda jurídica con la decisión (Marcus y Budlender, 2008, p. 66). En el terreno de los derechos a la vivienda y los desalojos, la decisión claramente ha constituido el fundamento de una gran variedad de sentencias judiciales.<sup>38</sup> Hay casos de jueces del Tribunal Superior que después ordenaron desalojos que no cumplían los estándares constitucionales (véanse Huchzermeyer, 2003, y el análisis del caso Makuase más adelante; Wilson, 2006), pero Geoff Budlender argumenta que a lo largo de una década, la mayoría de los jueces de zonas urbanas han adquirido conciencia de los principios constitucionales, y las oportunidades de evitar el desalojo forzoso a través de los tribunales han mejorado notablemente.<sup>39</sup>

En cuarto lugar, tal vez el efecto indirecto más importante sea casi imposible de medir: la incidencia de Grootboom en la política social. Los funcionarios superiores de departamentos como Agua y Seguridad Social han reconocido que el precedente afectó los cálculos de política pública. Si no conseguían progresos suficientemente rápidos, existía la preocupación de que los departamentos pudieran ser demandados en

---

tralizada, la movilización o la creación de voluntad política local y provincial es determinante (van Wyk, 2007). El Capítulo 13 solo puede aplicarse una vez que el MEC para vivienda local ha tomado la decisión de mejorar el asentamiento. De hecho, en Nokotyana la Corte Constitucional recriminó al MEC por tardar tres años en tomar una decisión, aunque le concedió otros 14 meses más (Nokotyana [2009], pará. 23). Además, la Corte interpretó, sorprendentemente, que el programa no permitía servicios en las etapas ya iniciadas hasta que se tomara la decisión final, a pesar de una norma que los permite expresamente como parte de la política pública (Huchzermeyer, 2010).

38 Confirmaron el derecho a un alojamiento alternativo en casos de desalojo, extendieron las protecciones constitucionales en contra de los desalojos a los deudores morosos y a los ocupantes de tierras y viviendas privadas, establecieron estándares mínimos del alojamiento alternativo, establecieron el deber del municipio de plantear un diálogo sustantivo con la comunidad, proporcionar el derecho de reinstalar las viviendas informales y volver a los terrenos en casos de desalojo forzoso, e impidieron las medidas regresivas respecto a las protecciones legislativas contra los desalojos. En algunos casos de desalojo, la sentencia Grootboom se ha usado activamente como un escudo: la ausencia de un programa efectivo de vivienda impedía autorizar los desalojos porque la gente quedaría en situación de miseria. Para un análisis en profundidad de esta jurisprudencia, véase Liebenberg (2010).

39 Entrevista con Geoff Budlender, febrero de 2010.

los tribunales.<sup>40</sup> Marcus y Budlender (2008, p. 66) encontraron efectos parecidos entre sus encuestados y concluyen que “el Gobierno ha comenzado a incluir esos factores en sus procesos de elaboración de presupuestos y reacciona mucho más a las acciones de los abogados”. Las entrevistas con funcionarios del Departamento de Vivienda de Ciudad del Cabo y Johannesburgo indicarían que consideraron Grootboom (y algunas sentencias posteriores) como decisiones que fueron útiles para moverlos a revisar lo apropiado de la política pública.<sup>41</sup> Aunque hubo una fuerte resistencia a la posibilidad de que mediante sentencias se ordenara realizar asignaciones presupuestales, también ha habido un aumento importante del presupuesto de vivienda durante la última década.

En quinto lugar, no está claro cuánto han repercutido Grootboom y las sentencias que la siguieron en la práctica de los desalojos forzados. No se han recogido datos sistemáticos, pero está relativamente claro que el número de desalojos a gran escala de iniciativa gubernamental se han reducido de forma notable, si no es que han desaparecido, aunque aquellos a pequeña escala continuaron. Si bien los desalojos se citan como una causa de las protestas relativas a la prestación de servicios desde 2004, no son la principal causa de las protestas cuando se compara con asuntos relativos a la energía, el agua y las preocupaciones más amplias sobre la vivienda (Jain, 2010). Cabría sostener que los costos jurídicos, económicos y políticos del desalojo de grandes grupos han contribuido a que los municipios ahora tomen por objetivo grupos de residentes más pequeños, o a que animen a los propietarios particulares a asumir la responsabilidad del desalojo.<sup>42</sup>

En sexto lugar, cabe argumentar que la sentencia creó una herramienta que podía usarse en el campo político. La incidencia de Grootboom en la política social, y el uso del precedente en casos posteriores es una prueba de que ha habido un cambio en las relaciones de poder. No obstante, el caso ha sido más bien una variable en segundo plano para esos cambios. A este respecto, es fácil aceptar el argumento de que la falta de un “movimiento social” en este proceso judicial significó

---

40 Véase Caspar Human (2006), del Department of Water Affairs and Forestry, y las declaraciones que hizo en una conferencia internacional sobre agua (International Conference on Right to Water), Berlín, octubre de 2005. Véanse también las declaraciones de Thabo Rakoloti, director de asistencia social del Department of Social Development en una conferencia internacional sobre el derecho a la seguridad social (Conference on the Right to Social Security in development), Berlín, 19-20 de octubre de 2009.

41 Entrevista en febrero y marzo de 2010.

42 Entrevista con Stuart Wilson, abril de 2011.

que se perdió la oportunidad de usar la sentencia para conseguir otros beneficios directa y rápidamente.

De hecho, es dudoso que haya habido algún reconocimiento significativo o efectos simbólicos. En 2002, el LRC declaró que la sentencia había “cambiado el debate sobre derechos sociales y económicos, lo apartó de las discusiones sobre consecuencias presupuestales y lo llevó hacia la forma en la que el Gobierno trata a las personas que viven en circunstancias penosas” (2002, p. 4). Eso es parcialmente cierto. En los medios de comunicación, la burocracia nacional y algunos municipios, Grootboom parece haber contribuido a una visión más progresista de los derechos de quienes viven en asentamientos informales y en situaciones de emergencia. Sin embargo, toda victoria simbólica y otros esfuerzos por hacer más visibles a los habitantes de estos asentamientos han chocado de frente con un discurso de oposición, “un enfoque de la pobreza urbana basado en la seguridad” (Pithouse, 2009, pp. 1, 2). Los intentos por eliminar de la legislación las protecciones de vivienda para los habitantes de asentamientos subnormales fueron frustrados por los movimientos sociales en la Corte Constitucional,<sup>43</sup> pero han coincidido con un discurso de criminalización y ataques a movimientos como Abahlali baseMjondolo (Amnesty International, 2009). La jurisprudencia creciente sobre evicciones y derechos a la vivienda parece haber creado alguna reacción adversa entre funcionarios y algunos líderes del ANC (Marcus y Budlender, 2008, p. 66), y explica los intentos por retroceder de la ley de prevención de desalojos (Prevention of Illegal Eviction), a la Ley sobre ocupación ilegal de tierras (Unlawful Occupation of Land Act 19) de 1998 (PIE Act).

Cuando se reflexiona sobre la decisión Grootboom, el nivel de cumplimiento y los efectos de la sentencia fueron mucho más amplios de lo que se sugiere en la literatura. Sin embargo, las deficiencias burocráticas y la falta de voluntad política y burocrática de ejecutarla o tenerla en consideración comprometieron el suministro rápido de refugios y de vivienda a la comunidad Grootboom, así como la implementación efectiva de una política al respecto. Pero antes de preguntar si esas limitaciones en el lado de la oferta podrían haberse superado con mejores estrategias por el lado de la demanda (como una mayor movilización social) o medidas judiciales más sólidas, es importante comparar varios casos de derechos a la vivienda, muchos de los cuales comienzan en las mismas circunstancias que Grootboom.

---

43 Abahlali baseMjondolo Movement SA vs. Premier KZN and Others (2009).

## Otros casos sobre derecho a la vivienda

### Valhalla (caso Rudolph)

El caso Valhalla o Rudolph está fundamentado en el precedente Grootboom. En 2002, la Ciudad del Cabo presentó una solicitud urgente para desalojar y demoler las viviendas de casi cincuenta personas que estaban viviendo ilegalmente en chozas en un parque público en el barrio residencial de Valhalla Park. Al recurrir a la “autoayuda”, Ciudad del Cabo afirmaba que los demandados efectivamente se habían “saltado la cola” y obtenido una ventaja injusta por delante de los miles de la lista de espera. Los residentes y un grupo de acción cívica local, el United Civic Front (UCF), se opusieron a la solicitud de desalojo y respondieron con una contrademanda. Afirmaban que la ciudad no había proporcionado viviendas adecuadas en Valhalla Park, y que la política de vivienda no satisfacía los requisitos establecidos en Grootboom.<sup>44</sup> Todos los residentes enfrentaban situaciones desesperadas de vivienda: la mayoría eran desempleados y no podían permitirse pagar una renta siquiera nominal. Muchos habían estado también en la lista de espera para conseguir una vivienda por más de una década.

El magistrado Selikowitz rechazó la demanda de desalojo urgente de la ciudad porque no cumplía con varios requisitos conforme a PIE.<sup>45</sup> También aceptó la contrademanda, y determinó que la ciudad no había implementado un programa que se ocupara de la situación inmediata de las personas en una situación de crisis, aunque afirmó que una orden declaratoria por sí misma no bastaría, puesto que la ciudad no había cumplido con Grootboom, por lo que se dictó un requerimiento judicial estructural. A la ciudad se le ordenó entregar, en un plazo de cuatro meses, un informe que contuviera las medidas adoptadas y las que tomaría en el futuro para cumplir el fallo.<sup>46</sup>

Más adelante, la ciudad entregó cuatro informes, pero los residentes contradijeron lo apropiado de esas medidas. El magistrado Selikowitz determinó que la ciudad había reconocido, aunque de forma inconsistente, lo que necesitaba hacerse, pero no había adoptado las medidas necesarias. En concreto, no había pruebas de que estuviera en operación un programa que se ocupara de aquellos en circunstancias

44 Valhalla Park United Civic Front Organisation and Environment and Geographical Science Department (UCF) (2007).

45 No había peligro real e inminente de daño o lesión sustancial a ninguna persona o propiedad derivado de la ocupación; la ponderación de las condiciones de penuria no favorecía conceder la orden y la ciudad tenía otros recursos efectivos disponibles.

46 City of Cape Town vs. Rudolph and Others 2004 (5) SA 39 (C).

desesperadas, como los demandantes. En consecuencia, el juez dictó una orden declaratoria.<sup>47</sup> Sin embargo, Selikowitz declinó conceder un requerimiento judicial estructural, puesto que los ocupantes ya no se enfrentaban al desalojo y la ciudad había reconocido, al menos, los derechos de los demandantes e iniciado acciones.

Las entrevistas con la municipalidad en febrero de 2010 indicaron que la política de vivienda se reformó en parte tras la publicación de la sentencia. Además, ningún ocupante de Valhalla Park fue desalojado. Los residentes actuaron para mejorar las condiciones del asentamiento y las entrevistas realizadas en 2007 indicaban cierto orgullo de la comunidad por ese logro, pero también frustración por no haber ido más allá.<sup>48</sup> En 2008, la ciudad presupuestó la mejora del asentamiento y comenzó el desarrollo formal de vivienda de bajo costo en la zona, en el que serían incluidos los demandantes.

### Gabon (caso Modderklip)

Al contrario de Valhalla, la lucha de la comunidad de Gabon contra el desalojo introdujo una nueva variable en el proceso de cumplimiento: una sanción económica por incumplimiento, que demostró ser de una importancia enorme. En mayo de 2002, un grupo pequeño (de unas 400 personas) se instaló en la granja Modderklip, al oriente de Johannesburgo, después de ser desalojados por el Estado de un asentamiento más grande y sobrepoblado. En octubre de 2003, esa comunidad había crecido hasta las 17.000 personas (y luego 40.000). El propietario, Duvenhage, no tuvo éxito en sus intentos por sacar a los ocupantes o en persuadir al Consejo de la ciudad de expropiarle, por lo que consiguió una orden de desalojo. Sin embargo, el comisario le pidió un depósito de 1,8 millones de *rands* para cubrir el costo de sacar a los residentes. Duvenhage, a continuación, demandó al Estado ante el Tribunal Superior de Pretoria para que se respetaran sus derechos de propiedad. La comunidad no fue incluida al principio, pero después se unió con varias ONG como coadyuvantes. Berger (2008, p. 89) señala que la comunidad fue “liderada por un abogado heroico y obstinado”, y que las decisiones se tomaban “por consenso y con inclusión de los interesados”.

47 El juez señaló que los demandantes podían volver a presentarse ante el tribunal, como es evidente, si en el futuro estaban insatisfechos con las acciones de la ciudad y podían mostrar una falta de cumplimiento injustificable de sus derechos.

48 Valhalla Park United Front Civic Organisation and Environment and Geographical Science Department (UCF) (2007).

La sentencia final de la Corte Constitucional determinó que el Estado no puede satisfacer los derechos de propiedad simplemente estableciendo mecanismos e instituciones formales. El derecho de Duvenage a que lo cobijara la ley no se respetó puesto que no pudo hacer cumplir la orden inicial. No era razonable que el Estado no le ayudara cuando era imposible desalojar a ese gran grupo de ocupantes de Modderklip, cuyas penosas circunstancias debían tenerse en cuenta. La Corte Constitucional declaró que las autoridades deberían indemnizar a Duvenage por la ocupación ilegal y pagar renta en nombre de los ocupantes, que continuarían allí hasta que obtuvieran un alojamiento alternativo.

En efecto, la sentencia detuvo la orden de desalojo contra la comunidad Gabon y el requisito de pagar una indemnización mientras persistiera la situación fue el “catalizador” para que el municipio abordara la necesidad de la comunidad (Liebenberg, 2010, p. 442). El Departamento de Vivienda desarrolló un plan y, en 2006, comenzaron las obras en un nuevo pueblo, Chief Albert Luthuli Extension 6.<sup>49</sup> Durante esa época, la comunidad consiguió concesiones adicionales tales como “servicios básicos, entre ellos agua potable y recogida de basuras semanal” y el uso de “una escuela y una clínica en la población formal cercana de Daveyton” (Berger, 2008, pp. 76-77).<sup>50</sup>

El desarrollo de viviendas permanentes se llevó a cabo a un ritmo algo más rápido que en Grootboom, probablemente debido al requisito de la indemnización, pero también estuvo plagado de complicaciones.<sup>51</sup> Una primera fase de las reubicaciones tuvo lugar en 2009, pero extraños a la comunidad se tomaron parte de las viviendas, y algunos que tenían documentos para la reubicación, pero a quienes se les había negado un techo, vieron cómo se destruían sus chozas; además, dos personas fueron heridas con bala en el proceso. Los líderes actuales de la comunidad culpan en gran medida a los antiguos líderes por haber sido corruptos y colaborado con los funcionarios municipales, y hubo informes de que algunas viviendas fueron vendidas en el mercado privado por los funcionarios del Concejo.

49 Proporcionaría 7.278 “oportunidades de vivienda” en un entorno de viviendas mixtas, algunas subsidiadas y otras no, a los residentes de Gabón y de asentamientos vecinos, y en la lista Tissington de espera general (2011a).

50 Aunque los residentes entrevistados en junio de 2010 señalaron la continua falta de saneamiento y criticaron los intentos de introducir retretes químicos.

51 A partir de entrevistas con los residentes de Gabón, junio de 2010. Los intentos por entrevistar a los funcionarios municipales no han sido exitosos.



## Asentamiento de Makause (caso Ndawoyache)

El caso Ndawoyache proporciona un ejemplo de una medida judicial mucho más débil. El asentamiento de Makause se ubica a medio camino entre Gabón y Johannesburgo, en el Rand Oriental, y sus 10.000 residentes viven en tierras de propiedad, en gran parte, de empresas mineras que han cesado sus operaciones. En enero de 2007, con fondos del Emergency Housing Programme, el municipio anunció con vaguedad un plan de reubicación por razones de seguridad. Sin embargo, algunos residentes se dieron cuenta de que estaba preparándose un desalojo forzoso y en poco tiempo se constituyó el Makause Community Development Forum (CDF). El 2 de febrero de 2007, fecha en la que se aprobó la orden de desalojo, la comunidad solicitó un requerimiento judicial urgente para pararlo. El 11 de febrero, el Tribunal Superior falló a favor de los residentes, pero la orden fue relativamente débil: se permitía el desalojo si el residente daba su consentimiento frente a un policía, que actuaría como tercero observador, tras una entrevista.<sup>52</sup>

Mediante un proceso bastante cuestionable, en el que los residentes firmaban formularios de consentimiento que se presentaban como vales de alimentos, el proceso de desalojo comenzó a pesar de las protestas.<sup>53</sup> El primer grupo de residentes se trasladó al lugar de reasentamiento a cuarenta kilómetros, pero allí solo había tiendas de plástico en pequeños lotes de terrenos y la falta de transporte endureció la resistencia en Makause. Los residentes comenzaron a leer la orden judicial original a los funcionarios y a usar la fuerza física para resistirse al despojo. Ante las marchas de protestas, las amenazas de nuevas acciones judiciales (con un nuevo abogado, puesto que se culpó de la débil orden anterior al primero) y un artículo ácido en uno de los periódicos más importantes, el municipio cedió. Los desalojos cesaron y de los 3.368 residentes que habían sido desalojados en esa etapa, dos tercios regresaron de forma permanente mientras que el resto solo usaba el lugar de reasentamiento los fines de semana.

El desalojo y la movilización en contra proporcionaron una oportunidad para que la comunidad tomara medidas a fin de mejorar las condiciones de vida y garantizar la posesión. Aquí ha habido un reto mayor que en los otros casos estudiados. El municipio se ha resistido con vigor a toda mejora del asentamiento informal (en apariencia por razones estructurales a causa de agujeros de dolomita y de minas). Sin embargo, la comunidad pudo negociar un mejor acceso al agua y

52 Mphambo Ndawoyache & Others *vs.* Ekurhuleni Metropolitan & MEC Housing.

53 Entrevista con el general Moyo, junio de 2010.

la electricidad (aunque el municipio solo proporcionó la mitad de los puntos de agua y de postes de luz acordados), creó un centro comunitario (dedicado sobre todo a la resolución local de conflictos) y comenzó negociaciones para la compra directa de la tierra a los propietarios. La comunidad ha formado también alianzas con otros asentamientos, ONG y, cada vez más, con abogados, según fue involucrándose en las negociaciones de tierras.<sup>54</sup> Sin embargo, sigue habiendo una gran tensión después de que la comunidad votara por partidos no pertenecientes a la ANC en las elecciones locales recientes.

## Olivia Road

El caso Olivia Road presenta una historia parecida de movilización comunitaria, pero con algunas innovaciones con respecto a la estrategia de cumplimiento. La Inner City Regeneration Strategy en Johannesburgo, que pretende estimular la inversión del sector privado en los centros urbanos, ha hecho que 10.000 de los 67.000 ocupantes de “edificios en mal estado” hayan sido desalojados hasta el año 2006, a menudo sin aviso previo y a la fuerza, conforme a leyes y normas administrativas de seguridad y salud aprobadas en la época del *apartheid* (Wilson, 2011). Los residentes han terminado sin vivienda o viviendo en asentamientos de la periferia de la ciudad (Cohre, 2005). A pesar de algunas victorias legales en 2003 y 2004,<sup>55</sup> de un debate público creciente, y de críticas de las organizaciones de la sociedad civil, la campaña de desalojo se aceleró a partir del año 2005.

Cuando la ciudad quiso sacar a los residentes de Olivia Road y de Joel Street en Berea, los residentes crearon una respuesta más estratégica con el Inner City Resource Centre y la organización legal CALS. Presentaron una contrademanda en nombre de todas las personas que vivían en esos edificios y solicitaron el reconocimiento de que la política de los municipios era inconstitucional. El Tribunal Superior estuvo de acuerdo y ordenó detener los desalojos hasta que se proporcionaran alojamientos alternativos. Un año más tarde, el Tribunal Supremo de Apelaciones le dio la razón a la apelación del municipio, pero ordenó a la ciudad proporcionar alojamiento alternativo a quienes lo necesitaran tras el desalojo (de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Vivienda con las modificaciones posteriores a Grootboom). Los ocupantes apelaron, pero tras la audiencia previa a dictar su decisión, la Corte Constitucional les ordenó a las partes establecer primero un diálogo

54 Entrevista con el general Moyo, marzo de 2011.

55 *Occupiers of Junel House & Ors vs. City of Johannesburg* (2003); *Chancellor House* (2003) and *Park Court* (2004).

significativo. En noviembre de 2007 se llegó a un acuerdo parcial. Había que proporcionar a los ocupantes un alojamiento económico y seguro en el centro urbano de Johannesburgo, “protegido frente al desalojo”, mientras varios de los problemas de política pública se remitían a la Corte Constitucional, que solo resolvió algunos de ellos. Es importante señalar que la ciudad debe establecer diálogos significativos con los ocupantes en caso de que sea probable que el desalojo deje a la gente sin vivienda, y la ocupación existente solo puede ser considerada ilegal después de que un tribunal haya ordenado el desalojo. Ese precedente ha sido después crucial en otros casos.

En lo referente a la comunidad, la sentencia se implementó en gran parte: en el término de un año se reubicó con éxito a 450 residentes en una vivienda “comunitaria” propiedad de la ciudad. Un edificio vacío fue en parte remodelado y se asignó una habitación por familia, con instalaciones sanitarias y cocina compartidas. La renta es subsidiada y se han proporcionado servicios básicos. Sin embargo, han aparecido tensiones por la falta de mantenimiento y de diálogo con respecto a una solución permanente de vivienda. Los abogados identificaron una razón para la rápida implementación: se contrató a un asistente para la comunidad que fue empleado con la finalidad expresa de negociar con el municipio los términos y el proceso de reubicación y reasentamiento.

A pesar de estos progresos, la implementación más general ha sido limitada. Durante las audiencias de la Corte Constitucional, la ciudad adoptó una Inner City Regeneration Charter que proporcionaría “vivienda incluyente” en el centro urbano, pero hubo pocos progresos para su puesta en marcha. En lugar de eso, lo que surgió fue una nueva estrategia de desalojos impulsada por los propietarios (a menudo nuevos propietarios) de esos edificios. Como Stuart Wilson ha comentado, la decisión en Olivia Road comprimía el “globo” del desalojo en un lado, pero lo “dilataba” por otro. Eso ha requerido una nueva ronda de demandas judiciales estratégicas contra los propietarios privados, que hasta ahora ha sido exitosa.<sup>56</sup> Parece que hay que esperar a que el municipio agote todas sus opciones con respecto al desalojo antes de que comience a ocuparse de forma efectiva de las cuestiones de vivienda en el centro urbano para los residentes de bajos ingresos.

---

56 En *Blue Moonlight*, el Tribunal Supremo de Apelaciones se basó en las decisiones de la Corte Constitucional en Olivia Road (y Modderklip) para limitar la capacidad de los propietarios particulares de llevar a cabo desalojos, y les exigió a los municipios proporcionar apoyo para el alojamiento alternativo.

## Jaftha

El último caso que se analizará será el Jaftha, que no trata de asentamientos informales, sino de propietarios de vivienda vulnerables, y representa otra corriente de jurisprudencia que ha proporcionado protección contra varias formas de embargos de vivienda. Las demandantes, las señoras Jaftha y van Rooyen, eran mujeres pobres y desempleadas que tenían mala salud. Con sus hijos, vivían en casas obtenidas con subsidios del Gobierno. Las dos mujeres pidieron pequeñas sumas de dinero (250 y 190 *rands*, respectivamente) que debían pagar a plazos a sus respectivos acreedores. Cuando no pudieron pagar sus deudas, se iniciaron procesos contra ellas en el Tribunal de Instancia, que fallaron a favor de los acreedores y que al final provocaron la ejecución judicial de sus viviendas para satisfacer las deudas vigentes. Ambas mujeres carecían de un alojamiento alternativo apropiado al haber perdido sus viviendas debido a las ejecuciones judiciales de sus casas y como beneficiarias en el pasado de un subsidio de vivienda no podían solicitarlo otra vez.

El Tribunal Superior les negó la suspensión de la sentencia argumentando que si un deudor decidía no dejar un inmueble, la pérdida efectiva de su casa era resultado del ejercicio de la libre voluntad del deudor y del proceso de ejecución.<sup>57</sup> Ellas argumentaron, ante la Corte Constitucional, que la legislación era excesivamente amplia, puesto que permitía que la seguridad en la posesión de una persona, inherente al derecho de acceso a un alojamiento adecuado conforme a la sección 26, se perdiera, aun en casos en los que era injustificable que eso pasara. El magistrado Mokgoro estuvo de acuerdo, en la medida en que se permitía la ejecución judicial de la vivienda en circunstancias injustificables —por ejemplo, cuando una persona podía quedar permanentemente sin vivienda por no haber pagado una deuda de pequeña cuantía— sin intervención judicial; la decisión fue unánime.

La legislación fue declarada inconstitucional por no proporcionar una supervisión judicial de las ejecuciones de vivienda por deudas.<sup>58</sup>

---

57 En el mismo sentido, si el deudor escoge permanecer en la vivienda, estaría “resistiendo” el cumplimiento y el comprador tendría que usar la Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act para conseguir el desalojo, en cuyo caso habría un proceso separado de desalojo instituido por el nuevo propietario y no por el proceso de ejecución.

58 Es fundamental señalar que antes de la decisión del magistrado Mokgoro en Jaftha, los procedimientos por impago de deudas eran simplemente supervisados por un secretario judicial que, en la práctica, “colocaba un sello” en la sentencia de impago que disponía la venta de propiedades para satisfacer deudas pendientes. Sin embargo, la decisión en Jaftha modifica radicalmente la naturaleza de los procedimientos al requerir de forma expresa la supervisión de un funcionario judicial antes de dictar la sentencia de impago.

Con el fin de “salvar” la legislación impugnada, el magistrado Mogoro interpretó que lo que exigía la redacción de la norma era una supervisión judicial en el momento de la ejecución de propiedades inmuebles por deudores judicialmente reconocidos, que permitía a un tribunal determinar si la orden de ejecución de la vivienda había considerado todas las circunstancias relevantes.<sup>59</sup> La Corte aprobó también lo que parecía ser una orden a la Western Cape Law Society para que investigara el comportamiento de los abogados de los acreedores en este caso.

Tras la decisión, el ministro de Justicia —aunque la Corte no se lo había ordenado— creó un equipo de trabajo para redactar una nueva legislación que estableciera el procedimiento para tratar las ejecuciones de vivienda; sin embargo, hasta la fecha, y a pesar de varios proyectos, no se ha aprobado. De hecho, parecería que el Tribunal Superior y el Tribunal de Instancia tienen distintas prácticas y también que entre tribunales de diversas jurisdicciones las prácticas son diferentes.<sup>60</sup> Las entrevistas con los funcionarios del Tribunal Superior de Western Cape y de la Comisaría Nacional indican que lo único que ha pasado es que el proceso para conseguir una sentencia tiene un procedimiento más complejo. Los abogados que representan a los acreedores presentan una declaración jurada en la que señalan que el desalojo está justificado dadas las circunstancias, y teniendo en cuenta que los propietarios a menudo no presentan defensas legales, las ejecuciones de las viviendas siguen adelante.

La evidencia de que la práctica continúa se observa claramente en una audiencia pública reciente llevada a cabo por la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos en Gauteng (South African Human Rights Commission, 2008). Tras las quejas de los residentes de Katorus, Ennerdale y Lawleuy (y después de Cabo Oriental) y de audiencias públicas con diferentes interesados, la Comisión determinó que “aunque muchos de los principales intervinientes están siguiendo la letra de la ley, se puede hacer más”. Los comisarios y el departamento de policía de Sudáfrica “reconocieron que estaban ocurriendo desalojos ilegales”, y la Comisión fue en especial crítica del Departamento de Vivienda porque se concentraba solo en los “propietarios de bajos ingresos que

59 Esto incluía las circunstancias en las que se incurría en deudas; todos los intentos efectuados por el deudor para pagar la deuda al acreedor, la situación financiera de las partes y la cantidad de deuda pendiente.

60 En ausencia de un marco procesal unificado, y a la luz de numerosas decisiones posteriores relativas a asuntos procesales en sentencias de incumplimiento de pago y expedición de órdenes para anexos de inmuebles, algunos aspectos procesales siguen siendo confusos (Smith y van Niekerk, 2010).

accedían por primera vez a vivienda” y no en los desalojos. También criticó al sector privado y a los “compradores inescrupulosos”, con acusaciones de que estaban involucrados funcionarios policiales y de la administración pública.

La Comisión hizo numerosas recomendaciones a los diferentes actores, que indicaban la complejidad potencial de abordar el problema, y cómo la interpretación dirigida de la orden, una técnica favorita de la Corte Constitucional, podría no haber sido apropiada, puesto que algún plazo para ofrecer una respuesta clara hubiera podido estimular un esfuerzo legislativo y político más amplio. Más importante aún es que parece que la cuestión ha sido en buena medida pasada por alto por las ONG y los movimientos sociales, y el fracaso de diferentes organismos públicos podría justificar el uso estratégico de los tribunales. En asuntos posteriores, algunos ocupantes a quienes se les ha privado de su propiedad en una forma contraria a la requerida por la Corte Constitucional en el caso Jaftha han conseguido ganar en revisiones de sentencias y han recuperado la propiedad, a pesar de la transferencia a terceros de buena fe que, en el entretanto, habían comprado al acreedor judicial.<sup>61</sup>

## Análisis

### Casos sobre derechos a la vivienda — Grado de cumplimiento

Una reflexión sobre los seis casos anteriores permite ver con claridad que el cumplimiento es un reto, pero no un imposible. Podemos resumir los resultados finales así:

- Hay marcadas diferencias entre los niveles de cumplimiento de un caso a otro, en especial una vez que pasan de tres a cinco años desde la sentencia. Por tanto, hay que ser cauto con respecto a las afirmaciones generales sobre el cumplimiento.
- La implementación parcial es habitual.<sup>62</sup> Muchas de las decisiones contenían diversas órdenes o fueron dirigidas a una variedad de beneficiarios, por ejemplo, al demandante y a todos los otros en su posición actual o futura. No es inusual que una parte de la orden se implemente en su totalidad y otras no.

61 Véase, entre otras sentencias, Nxazonke and Another vs. ABSA Bank Ltd and Others (18100/2012) [2012] ZAWCHC 184 (4 de octubre de 2012) (no compilada).

62 Véanse, supra, los análisis de Grootboom (2001) y Jaftha (2005) en particular.

- En un número importante de casos, la profundidad y la amplitud de la implementación mejoró en periodos de tiempo largos (por ejemplo, en Grootboom y Valhalla). En Grootboom, la orden se implementó formalmente después de transcurridos cuatro años, y ayudó a impulsar el acceso a soluciones de vivienda permanente para la comunidad después de ocho años. Eso es al menos una década antes de lo que cabría haber esperado razonablemente, teniendo en cuenta la crisis de política de vivienda y el crecimiento de los asentamientos informales.
- En casos recientes (como Olivia Road y Modderklipp), las órdenes dirigidas a los demandados fueron implementadas en un espacio de tiempo muy corto, a menudo antes de cumplirse los plazos contenidos en la orden.

### Causación desde una perspectiva más general

En cuanto a las narrativas sobre causalidad, las conclusiones sobre el derecho a la vivienda proporcionan un apoyo parcial a la idea de que un control de constitucionalidad fuerte promueve un mejor cumplimiento. El caso con el menor impacto, Makause, se caracterizó por protecciones procedimentales muy débiles contra el desalojo forzado, mientras que a la orden fuerte y detallada en Olivia Road la acompañó un proceso de reasentamiento relativamente exitoso (aunque este fue también producto de un acuerdo extrajudicial). Sin embargo, el acceso a las soluciones de vivienda permanente no siempre ocurre al mismo ritmo. Las órdenes más fuertes del caso Valhalla no parecieron acelerar la implementación cuando se comparan con los casos Grootboom y Gabón en los que no hubo órdenes. En el caso Jaftha, la medida judicial fue fuerte —se interpretó la existencia de protecciones constitucionales y legales contra los desalojos forzosos en la legislación sobre deudas—, pero su influencia en la práctica ha sido débil. En este caso, una medida judicial más dialógica, que reconociera una mayor discrecionalidad al Gobierno en su forma de respuesta, hubiera sido mucho más apropiada, y hubiera estimulado un cambio de política pública más efectivo que legitimara al mismo tiempo la decisión.

La investigación proporciona un mayor apoyo a la hipótesis sobre movilización social. Al examinar la variación en los resultados entre estos casos sobre derechos a la vivienda, el grado de movilización social de las diferentes comunidades parece crucial. Los demandantes en Olivia Rd. y Gabón, en particular, lograron combinar una fuerte movilización interna, vínculos con ONG y abogados, y un uso hábil de los medios de comunicación en varios momentos de la lucha. También

se reafirma la distinción usual entre niveles de implementación en Grootboom y TAC, pero esa dicotomía debe matizarse mucho más. La Treatment Action Campaign enfrentó los mismos problemas para el cumplimiento sobre el derecho a la salud, pero la principal diferencia fue que pudieron superarlos mucho más deprisa y garantizar que las políticas subsecuentes tuvieran una mayor probabilidad de ser implementadas en la práctica.<sup>63</sup> El grado de movilización social podría explicar esa diferencia, puesto que el TAC mantuvo una fuerte presión política y jurídica sobre el Estado para que este implementara las órdenes de la sentencia. De hecho, la TAC atribuye su fracaso transitorio en hacer cumplir la orden sobre la nevirapina a haber dirigido su atención a otros problemas. El estudio de Berger (2008) de otros casos de derechos socioeconómicos apoya en general la tesis de la primacía de la presión de la sociedad civil.

Sin embargo, hay que ser cautos a la hora de extender en exceso o de constreñir mucho esas explicaciones, sobre todo si se usan como un patrón estratégico. Hay cuatro importantes variaciones sobre este tema.<sup>64</sup>

### *Demandantes impopulares*

En primer lugar, los procesos judiciales son un reto para los grupos socialmente estigmatizados. No es claro si la movilización social siempre es posible o totalmente efectiva en estas situaciones, o si los requerimientos judiciales obligan a tomar las acciones necesarias. Un ejemplo llamativo son las demandas judiciales por el TAC denunciando la situación de los presos. En el caso de la prisión de Westville, con respecto al acceso a los medicamentos para el VIH, los funcionarios de prisiones se negaron a proporcionar medicamentos antirretrovirales a los prisioneros, a pesar de las órdenes reiteradas del Tribunal Superior de Durban. Aunque este caso fue objeto de algunas de las órdenes judiciales más fuertes que se hayan visto en Sudáfrica, y del movimiento social nacional más poderoso, el TAC, los funcionarios de

63 Obsérvese que no existe una implementación completa de la decisión ni una asunción de sus conclusiones empíricas. Jones (2009) señala que la persistencia de ideas erróneas sobre la importancia de los antirretrovirales sigue viva entre muchas comunidades locales y funcionarios de salud.

64 Estas observaciones no pretenden ser exclusivas. Algunos casos de seguridad social (véase Berger, 2008) y de salud (por ejemplo, Nyathi, 2008) parecen estar impulsados por individuos con un sentido de la injusticia que va más allá de la privación material, lo que hace el cumplimiento más probable. La trilogía de casos de seguridad social en Cabo Oriental —Ngxusa, Jayiya, Kate— es en parte atribuible a eso, y también a jueces que decidieron ser receptivos ante problemas del cumplimiento.



prisiones y sus abogados fueron obstinados en su desobediencia. Eso indicaría que las estrategias de cumplimiento tienen que estar abiertas a formas creativas. Un posible camino para avanzar es la adopción de órdenes que crean incentivos económicos para el cumplimiento. Ese parece haber sido un efecto particularmente fuerte en el caso Gabon. El municipio fue obligado a pagar una indemnización al propietario por la ocupación informal hasta que les proporcionara a los residentes una solución de vivienda congruente con los principios de Grootboom. En ese mismo sentido, la demanda judicial en Nyathi, sobre el cumplimiento de las demandas de indemnización (en un caso sobre negligencia médica en un hospital) es también un buen ejemplo.<sup>65</sup> La Corte permitió a los demandantes ejecutar el cumplimiento contra los activos del Estado.

### *Contingencia burocrática*

En segundo lugar, es importante no subestimar el grado de contingencia burocrática (Epp, 2009). Una conclusión sorprendente del análisis previo es la rapidez con la que las autoridades pudieron adoptar nuevas políticas en respuesta a estas sentencias o procesos. Los procesos judiciales en estos casos estimularon la adopción de, al menos, cuatro nuevas políticas de vivienda nacionales y locales, algunas con un nivel de complejidad muy alto. Sin embargo, el problema viene con la implementación de esas políticas. Aquí hay una gran variación, que refleja de muchas formas un problema subyacente del Estado en Sudáfrica: la implementación en casi todos los sectores.

En algunos casos puede ser simple implementar una orden, puesto que se limita a ampliar un programa relativamente exitoso en desarrollo. En los casos Khosa y Mahlaule de 2004,<sup>66</sup> la Corte Constitucional concedió a los residentes permanentes los mismos derechos de los ciudadanos a recibir subvenciones públicas para niños y pensiones para la tercera edad.<sup>67</sup> Lo que es destacable en varios casos sobre el derecho

65 Nyathi *vs.* Member of the Executive Council for the Department of health Gauteng and Ors (5) SA 94 (CC) [Nyathi, 2008].

66 CCT 12/03 (Khosa & Others *vs.* Minister of Social Development & Others) (Pretoria High Court 2003) y CCT 13/03 (Mahlaule & Another *vs.* Minister of Social Development & Others) (Pretoria High Court 2003).

67 Según Polzer Ngwato y Jinnah (2013), el caso fue “muy efectivo para mejorar la posición socioeconómica de este grupo específico al darles acceso a una importante red de asistencia social, en especial teniendo en cuenta que la mayoría de los beneficiarios del caso vivían en áreas rurales en las que los elevados niveles de desempleo significaban que había pocas formas de ganarse la vida salvo los subsidios del Gobierno”. También estableció el principio de no discriminación con respecto al derecho constitucional a la seguridad social, aunque subrayó que la permanencia de la residencia en el país era un criterio

a la vivienda es que las órdenes que requerían la coordinación de varios agentes públicos y la contratación del sector privado tenían una probabilidad mayor de enfrentar retrasos y problemas de implementación. Eso indicaría que los demandantes y los tribunales necesitan ser cuidadosos y no limitarse a buscar la ejecución forzosa jerárquica y un modelo complejo de vivienda, que en este momento solo es apropiado en parte de Sudáfrica. Legislativamente tenemos el ejemplo de las leyes brasileñas, que permiten que sean los propios habitantes de los asentamientos subnormales los que inicien los procesos de mejora, con el respaldo de los tribunales administrativos. Pero, ¿pueden ayudar los tribunales apoyando un movimiento hacia un enfoque más basado en los derechos de las comunidades que abra espacio para las mejoras en los propios asentamientos? Hay alguna evidencia disponible. El acuerdo extrajudicial en el caso Bardale estimuló el uso creativo y la combinación de las políticas existentes de emergencia y su mejora para proporcionar un lugar de reubicación en el que se pudiera realizar una mejora *in situ*.<sup>68</sup> Además, en el último caso, Joe Slovo, la Corte Constitucional reconoció que las partes habían adoptado desde la sentencia original un programa de mejoras *in situ*, en lugar de persistir en el desalojo, y archivó su propia orden de desalojo.<sup>69</sup>

Otro enfoque puede ser el desarrollo de alianzas concretas con el Gobierno. Si un agente del Gobierno tiene una motivación especial, entonces las posibilidades de éxito parecen ser mayores. Por ejemplo, Black Sash demandó judicialmente al Departamento de Desarrollo Social con el fin de obligarlo a hacer pagos atrasados a los beneficiarios de asistencia social que habían esperado durante largo tiempo antes de recibir sus beneficios, lo que hizo que la gente obtuviera los pagos desde la fecha de la solicitud y no desde la fecha de su aprobación. Eso hizo que se asignara una partida presupuestal de más de 2.000 millones de *rands* (250 millones de dólares) para garantizar la implementación (Goldblatt y Solange, 2014). Los demandados sugirieron que una de las razones por las cuales hubo una respuesta positiva fue que el ministro de Asuntos Sociales estaba dispuesto a luchar por esa cuestión en el Consejo de Ministros y en contra del ministro de Economía.

---

relevante para la distribución razonable de los derechos, con lo que incluía a los residentes permanentes, pero dejaba abierta la interpretación con respecto a otras categorías de no nacionales.

68 Véase el análisis en Langford (2014).

69 Véase 10, *supra*.

### *Mobilización interna y alianzas externas*

En tercer lugar, el papel de los diversos agentes de la sociedad civil debería diferenciarse. El grado de movilización de movimientos sociales más grandes puede afectar un cumplimiento más amplio, pero el papel de la movilización interna entre los demandantes y los tipos de alianzas para el cumplimiento no deberían pasarse por alto, en especial en los casos más específicos. Podría haber diferentes incentivos y costos para los demandantes que continúen presionando por el cumplimiento y, además, las comunidades demandantes a menudo experimentan diferentes niveles de organización y unanimidad. Por ejemplo, cabría defender que las comunidades muy organizadas que se enfrentaron a los desalojos en los casos Modderklipp (2005), Bardale, Olivia Rd (2009), Valhalla (2003) y Joe Slovo (2009) han conseguido más que la comunidad Grootboom, más dividida. Si bien estas comunidades trabajaron de cerca con los abogados y los movimientos sociales en algunos casos, parece que tenían estructuras de gobierno bien organizadas, representativas y trabajadoras.

En el caso Grootboom, aunque podría decirse que solo empoderó a la comunidad en parte —su “poder para”, en términos de Gaventa (2006)—, allí intervinieron circunstancias especiales del caso. La comunidad pareció haber perdido la oportunidad de expandir su “poder con” y su “poder en”. En poco tiempo perdieron acceso a su abogado privado, Julian Apollos; este fusionó su pequeño despacho de abogados con una firma legal más grande que representaba al municipio, lo que daba lugar a un conflicto de intereses. El LRC intentó ayudar a la comunidad a negociar con las autoridades, pero Marcus y Budlender (2008, p. 63) argumentan que parecía haber una “falta de liderazgo efectivo en la comunidad que hizo el proceso extremadamente difícil”.<sup>70</sup> La comunidad pudo formar alianzas con organizaciones de la sociedad civil como Development Action Group y el Community Organisation Resource Centre (CORC), orientadas hacia los problemas de vivienda, e intervino activamente en el liderazgo de Wallacedene, que se desarrolló como respuesta al nuevo plan de vivienda. Pero la cooperación no fue duradera y la comunidad no hizo parte del movimiento urbano más general que empezaba a constituirse. En ese mismo

---

70 Esto fue confirmado en la entrevista con Sila, quien también identificó algunas de las causas: “Hubo una lucha por el liderazgo. Irene decidió irse de Wallacedene a causa de las peleas. Quise insistir en que ella se quedara donde luchábamos. Volvió y luego se hizo una cabaña al lado de la mía. Los problemas comenzaron cuando más y más gente comenzó a involucrarse. Vieron nuestro éxito y comenzaron a mudarse aquí. Cada vez que Ciudad del Cabo miraba, había más gente. Irene no estaba contenta con eso”.

sentido, el conjunto y el grado de intervención de los movimientos sociales y las ONG en un caso específico puede ser decisivo. A veces, el problema no es más sociedad civil, sino una mejor sociedad civil.

### *Diferentes derechos, diferentes contextos*

Por último, las comparaciones causales simples entre diferentes derechos podrían ser problemáticas. La capacidad de movilización en pro de ciertos derechos puede ser más difícil debido a su localismo (por ejemplo, la vivienda) o lo lejano (por ejemplo, los procesos judiciales en áreas rurales). Así, si bien las demandas judiciales sobre salud han sido en gran parte impulsadas por los movimientos nacionales, casi todos los casos de derechos a la vivienda han sido iniciados por comunidades locales y empobrecidas. Este localismo no sorprende si se tiene en cuenta el particularismo de muchas luchas por la vivienda y la falta de movimientos sociales nacionales que defiendan este derecho en Sudáfrica. Aunque se están comenzando a crear movimientos sociales centrados en problemas de vivienda, siguen teniendo una base local importante y no está claro si pueden ejercer la misma influencia en la política nacional que sus homólogos dedicados a la seguridad social y la salud.<sup>71</sup> En el caso de la seguridad social, las primeras demandas judiciales fueron interpuestas por individuos, pero su número y su carácter nacional han llevado a la participación de ONG y movimientos nacionales. Con frecuencia, las demandas posteriores han provenido de actores de la sociedad civil. Estas diferencias indicarían que las estrategias para mejorar el cumplimiento deberían tener en cuenta los distintos grados de poder; por tanto, los argumentos a favor de una jurisdicción de seguimiento del Tribunal podrían ser más sólidos en casos sin respaldo fuerte de los movimientos sociales.

## Conclusiones

El estado de cumplimiento de las sentencias socioeconómicas en Sudáfrica no debería evaluarse desde el pesimismo o el optimismo. El panorama del cumplimiento varía radicalmente de una sentencia a otra y a lo largo del tiempo. Parte del relato causal está ligado a la naturaleza de las medidas judiciales, pero es aventurado creer que el seguimiento obligatorio del cumplimiento es siempre la respuesta. Las medidas dialógicas, como las declaraciones de nulidad condicionadas, pueden a

71 Sin embargo, la amenaza potencial de un movimiento urbano, el Abahlali baseMjondolo, ha llevado a una dura represión por algunos organismos del Gobierno (Amnesty International, 2009).

veces estimular políticas y prácticas más apropiadas y legítimas, mientras que los enfoques creativos, que incentivan el cumplimiento o elevan los costos del incumplimiento (como en el caso Gabon), merecen mayor consideración. Eso se observa en especial en situaciones en las que muchos de los jueces, aunque no todos, son reticentes a usar el seguimiento obligatorio.

En ese mismo sentido, la movilización social explica gran parte de la diferencia entre los niveles de implementación, pero no es realista esperar una repetición de la bien conocida campaña TAC en todos los casos. Es importante identificar los medios prácticos mediante los cuales demandantes muy marginados pueden formar alianzas básicas, pero efectivas, con los movimientos sociales, las ONG, los periodistas, los sindicatos, las iglesias, los burócratas y los políticos. Esas alianzas tienen, además, el ambicioso potencial de transformarse en coaliciones más amplias dedicadas al activismo y la lucha por el cumplimiento (Dugard y Langford, 2011). Pero eso solo pasará si las organizaciones de la sociedad civil consideran las sentencias como un lugar en el cual desarrollar o fortalecer plataformas activistas.

Más importante aún es que en los casos en los que están involucrados grupos marginados y estigmatizados, un demandado obstinado, o que exigen una compleja coordinación entre los diferentes intervinientes, la cuestión del cumplimiento adquiere un relieve notable. Métodos adaptables, heterodoxos y creativos serán esenciales, y los agentes judiciales y de la sociedad civil tendrán que estar atentos a la cuestión de la implementación.

## Referencias

- Alston, P. (2008). Foreword. En Langford, M. (ed.). *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (pp. ix-xiii). Cambridge: Cambridge University Press.
- Amnesty International (2009). *South Africa: Failure to conduct impartial investigation into Kennedy Road violence is leading to further human rights abuses*. Public Document. Amnesty International Index: AFR53/011/2009.
- Barrow, G. (2000). South African squatters win battle. *BBC News Online*. Recuperado de <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/956507.stm>.
- Berger, J. (2008). Litigating for social justice in post-apartheid South Africa: A focus on health and education. En Gauri, V. y Brinks, D. (eds.). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (pp. 38-99). Cambridge: Cambridge University Press.

- Bilchitz, D. (2007). *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohre (ed.) (2005). *Any Room for the Poor? Forced Evictions in Johannesburg, South Africa*. Geneva: Cohre.
- Dugard, J. (2014). Beyond blue moonlight: The implications of judicial avoidance in relation to the provision of alternative housing. *CCR*, 5, 265-279.
- Dugard, J. y Langford, M. (2011). Art or Science? Synthesising Lessons from Public Interest Litigation and the Dangers of Legal Determinism. *South African Journal on Human Rights*, 26 (3), 39-64.
- Epp, C. (2009). *Making Rights Real: Activists, Bureacrats, and the Creation of the Legalist State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37 (6), 26-33.
- Goldblatt, B. y Solange, R. (2014). Social Security Rights. En Langford, M. et al. (eds.). *Socio-Economic Rights in South Africa: Symbols or Substance?* (pp. 253-274). Cambridge: Cambridge University Press.
- Heywood, M. (2009). South Africa's Treatment Action Campaign: Combining law and social mobilization to realize the right to health. *Journal of Human Rights Practice*, 1 (1), 14-36.
- Hirschl, R. (2004). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Huchzermeyer, M. (2003). Housing rights in South Africa: Invasions, evictions, the media, and the courts in the cases of Grootboom, Alexandra, and Bredell. *Urban Forum*, 14 (1), 80-107.
- Huchzermeyer, M. (2009). The struggle for *in situ* upgrading of informal settlements: A reflection on cases in Gauteng. *Development Southern Africa*, 26(1), 59-74.
- Huchzermeyer, M. (2010). Pounding at the tip of the iceberg: The dominant politics of informal settlements eradication. *Politikon*, 37 (1), 129-48.
- Human, C. (2006). The human right to water in Africa: The South African example. En Riedel, E. y Rothen, P. (eds.). *The Human Right to Water* (pp. 83-93). Berlin: Berliner WissenschaftsVerlag.
- Hunter, M. (2010). *Case Study: The Difference that Place Makes: Some Brief Notes on the Economic Implications of moving from an Informal Settlement to a Transit Camp*. Department of Geography, University of Toronto.
- Jain, H. (2010). Community protests in South Africa: Trends, analysis and explanations. Community Law Centre: Local Government Working Paper Series No. 1.

- Jones, P. (2009). *Aids Treatment and Human Rights in Context*. London: Palgrave Macmillan.
- Joubert, P. (2008). Grootboom dies homeless and penniless. *Mail & Guardian*. Recuperado de <http://mg.co.za/article/2008-08-08-grootboom-dies-homeless-and-penniless>.
- Langford, M. (ed.) (2003). *Litigating Economic, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies*. Geneva: Centre on Housing Rights & Evictions.
- Langford, M. (2014). Housing Rights Litigation: Grootboom and Beyond. En Langford, M. et al. (eds.). *Symbols or Substance? The Role and Impact of Socio-Economic Rights Strategies in South Africa* (pp. 187-225). Cambridge: Cambridge University Press.
- Langford, M., Cousins, B., Dugard, J. y Madlingozi, T. (eds.) (2014). *Socio-Economic Rights Strategies in South Africa: Symbols or Substance?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Liebenberg, S. (2008). Socio-economic rights under South Africa's transformative constitution. En Langford, M. (ed.). *Socio-economic rights jurisprudence: Emerging trends in international and comparative law* (pp. 75-101). Cambridge: Cambridge University press
- Liebenberg, S. (2010). *Socio-Economic Rights: Adjudication Under a Transformative Constitution*. Claremont: Juta.
- LRC (2002). *Annual Report for the Period 1 April 2000 to 31 March 2001*. Johannesburg: Legal Resources Centre and Legal Resources Trust.
- Marcus, G. y Budlender, S. (2008). *A Strategic Evaluation of Public Interest Litigation in South Africa*. Hamilton: Atlantic Philanthropies.
- Mbazira, C. (2008a). Non-Implementation of court orders in socio-economic rights litigation in South Africa. *ESR Review*, 9 (4), 2-7.
- Mbazira, C. (2008b). *You are the "weakest link" in realising socio-economic rights: Goodbye - Strategies for effective implementation of court orders in South Africa*. Research Series 3; Cape Town: Community Law Centre, University of the Western Cape.
- Nicholson, Z. (2008a). Foreign shopkeepers: Tensions run high. *IOL News*. Recuperado de <http://www.iol.co.za/news/south-africa/foreign-shopkeepers-tensions-run-high-1.414475#.VK0II3bKxaQ>.
- Nicholson, Z. (2008b). Hundreds say farewell to housing heroine. *IOL News*. Recuperado de <http://www.iol.co.za/news/south-africa/hundreds-say-farwell-to-housing-heroine-1.411865>.
- Pieterse, M. (2007). Eating socioeconomic rights: The usefulness of rights talk in alleviating social hardship revisited. *Human Rights Quarterly*, 29 (3), 796-822.
- Pillay, K. (2002). Implementation of Grootboom: Implications for the enforcement of socio-economic rights. *Law Democracy and Development*, 6, 255-77.

- Pithouse, R. (2009). A progressive policy without progressive politics: Lessons from the failure to implement 'Breaking New Ground'. *Town Planning Journal*, 54, 1-14.
- Polzer Ngato, T. y Jinnah, Z. (2014). Migrants and mobilisation around socio-economic rights. En Langford, M. et al. (eds.). *Symbols or Substance? The Role and Impact of Socio-Economic Rights Strategies in South Africa* (pp. 389-420). Cambridge: Cambridge University Press.
- Porter, B. (2009). The reasonableness of article 8(4) - Adjudicating claims from the margins. *Nordic Journal of Human Rights*, 27 (1), 39-53.
- Robins, S. (2008). *Revolution to Rights in South Africa: Social Movements, NGOs and Popular Politics after Apartheid*. London: James Currey.
- SHF y Urban-LandMark (2010). *An Investigation into an Apparent Increase in Evictions from Private Rental Housing*. Johannesburg: SHF and Urban-LandMark.
- Sloth-Nielsen, J. (2001). The child's right to social services, the right to social security, and primary prevention of child abuse: Some conclusions in the aftermath of Grootboom. *South African Journal of Human Rights*, 17 (2), 210-31.
- Smith, C. y van Niekerk, S. J. (2010). Execution against immovable property: Negotiating the Tightrope of s 26. *DeRebus*, 32-33.
- Soeker, A. y Bhana, K. (2010). Hangberg: A question of land denied. *Pambazuka News*.
- South African Human Rights Commission (2008). *Report on the Public Hearing on Housing, Evictions and Repossessions*. Pretoria: SAHRC.
- Sunstein, C. (2004). *The Second Bill of Rights: FDRs Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever*. New York: Basic Books.
- Swart, M. (2005). Left out in the cold? Crafting constitutional remedies for the poorest of the poor. *South African Journal of Human Rights*, 21, 215-224.
- Tissington, K. (2011a). Demolishing development at Gabon informal settlement: Public interest litigation beyond Modderklipp. *South African Journal of Human Rights*, 27 (3), 192-205.
- Tissington, K. (2011b). *A Resource Guide to Housing in South Africa: Legislation, Policy, Programmes and Practice*. Johannesburg: SERI.
- Tushnet, M. (2008). *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press.
- UK Joint Committee on Human Rights of the House of Lords and House of Commons (2004). *Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Twenty First Report of Session 2003-2004.
- van Wyk, J. (2007). The complexities of providing emergency housing assistance in South Africa. *TSAR*, 1, 35-55.



- Waldron, J. (2009). Socio-Economic Rights and Theories of Justice. En Pogge, T. (ed.). *Freedom from Poverty as a Human Right* (vol. 2, pp. 21-50). Paris: Unesco.
- Wilson, S. (2006). Judicial enforcement of the right to protection from arbitrary eviction: Lessons from Mandelaville. *South African Journal on Human Rights*, 22 (4), 535-62.
- Wilson, S. (2011). Litigating housing rights in Johannesburg's inner city. *South African Journal on Human Rights*, 27 (3), 127-151.