



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/48
8 de marzo de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Informe del Relator Especial sobre una vivienda
adecuada, como parte del derecho a un nivel de
vida adecuado, Sr. Miloon Kothari***

* Se ha retrasado la presentación del presente informe para incluir en él la información más reciente.

Resumen

En el presente informe el Relator Especial ha decidido centrarse en los desalojos forzosos, un fenómeno que ha adquirido carácter prioritario entre las cuestiones relativas al derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

El informe pretende reflejar que, desde que la Comisión de Derechos Humanos aprobó su resolución 1993/77, por la que se constataba que la práctica de los desalojos forzosos constituía una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada, este fenómeno sigue totalmente vigente. A pesar de la labor realizada por una gran variedad de actores, incluidos los órganos de tratados, otros procedimientos especiales, los órganos y organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil, los desalojos forzosos siguen ocasionando desplazamientos, pérdida de medios de vida, de propiedades y pertenencias así como daños físicos y psicológicos a las personas afectadas, entre las que se encuentran con frecuencia personas que ya viven en la extrema pobreza, mujeres, niños, indígenas, minorías y otros grupos en situaciones de riesgo. El Relator Especial se sirve de ejemplos para dar idea del amplio alcance y la diversa naturaleza de los desalojos forzosos.

En este contexto, el Relator Especial propone una serie de medidas que pueden adoptarse para solucionar el problema de los desalojos forzosos, tales como: la aprobación de leyes y políticas nacionales, la celebración de un seminario de expertos para elaborar directrices claras sobre los desalojos forzosos destinadas a los Estados y a la comunidad internacional; la creación por parte de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) de indicadores de los desalojos forzosos; una mayor atención por parte de los órganos de supervisión de tratados hacia las cuestiones relativas a los desalojos forzosos; la incorporación del trabajo en el ámbito de los desalojos forzosos a los mandatos de las organizaciones y órganos de las Naciones Unidas así como a las iniciativas bilaterales y multilaterales. El Relator Especial señala también una serie de medidas para garantizar un trato más amplio e integrado del derecho de la mujer a una vivienda adecuada, incluida la protección contra los desalojos forzosos. Con el presente informe se pretende garantizar que la cuestión de los desalojos forzosos tenga su propio lugar en el programa de la Comisión de Derechos Humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	4
I. BASE JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESALOJOS FORZOSOS	11 - 25	6
II. MOTIVOS DE LOS DESALOJOS FORZOSOS - OBSTÁCULOS PARA SU PREVENCIÓN.....	26 - 37	10
III. REPERCUSIONES DE LOS DESALOJOS FORZOSOS - GRUPOS ESPECÍFICOS.....	38 - 67	12
IV. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS DESALOJOS FORZOSOS.....	68 - 72	19
V. ACTIVIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EXPONER Y HACER FRENTE A LOS DESALOJOS FORZOSOS	73 - 91	20
VI. CONCLUSIONES.....	92 - 94	25

INTRODUCCIÓN

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 2003/27 de la Comisión.
2. En su último informe a la Comisión (E/CN.4/2003/5 y Add.1 a 3), el Relator Especial ofreció una amplia visión general de sus actividades desde que fue nombrado en 2000 y destacó tendencias, prioridades y problemas que también figuraban en sus informes primero (E/CN.4/2001/51) y segundo (E/CN.4/2002/59).
3. En el presente informe, el Relator Especial ha decidido centrarse en los desalojos forzosos, una de las cuestiones prioritarias relativas a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, que la Comisión, en su resolución 1993/77, identificó como una violación grave de los derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda adecuada.
4. En sus anteriores informes, el Relator Especial desempeñó su mandato guiándose por el criterio de la indivisibilidad y exploró vínculos con otros derechos conexos como el derecho a la alimentación, al agua, a la salud, al trabajo, a la propiedad y a la seguridad de la persona, a la seguridad en el domicilio y la protección contra los tratos inhumanos y degradantes. Para examinar la cuestión de los desalojos forzosos es preciso estudiar una amplia gama de cuestiones relativas a una vivienda adecuada entre las que figuran la tierra, la propiedad, el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, la salud, la pobreza, las cuestiones de género, los niños, los pueblos indígenas, las minorías y grupos vulnerables; y, principalmente, la seguridad de la tenencia, la seguridad de la vivienda y la seguridad de la persona.
5. Durante el período que abarca el presente informe, el Relator Especial ha visitado tres países: Perú (marzo de 2003), Afganistán (septiembre de 2003) y Kenya (febrero de 2004). Los informes sobre las visitas al Perú y al Afganistán se presentan como adiciones al presente informe (E/CN.4/2004/48/Add.1 y 2, respectivamente), y el Relator Especial presentará sus conclusiones sobre Kenya a la Comisión en su 61º período de sesiones. En el transcurso de las visitas efectuadas al Perú, el Afganistán y Kenya, así como durante anteriores visitas a otros países, el Relator Especial ha observado con preocupación que siguen produciéndose desalojos forzosos. El Relator Especial también ha seguido recibiendo noticias y testimonios de desalojos forzosos procedentes de todo el mundo y, en gran medida, ha centrado sus comunicaciones y medidas urgentes en los casos de desalojos forzosos inminentes o en curso, en particular los casos en que presuntamente se ha hecho un uso excesivo de la fuerza, no se ha consultado o notificado previamente el desalojo, o no se ha dado una indemnización o no se han hecho arreglos para ofrecer una vivienda alternativa. Siempre que ha sido necesario, el Relator Especial ha adoptado medidas urgentes sobre los desalojos forzosos conjuntamente con titulares de otros procedimientos especiales, por ejemplo, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial sobre el derecho a la salud y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.
6. El Relator Especial ha seguido colaborando con los órganos de tratados, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo en una reunión celebrada en mayo de 2003 durante el 30º período de sesiones del Comité y prosiguió el diálogo con el Comité de los Derechos del Niño en junio de 2003 durante su 33º período de sesiones. El 24 de febrero de 2004, el Relator Especial participó en el Grupo de Trabajo de composición abierta

para examinar la cuestión de la redacción de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reunión en la que el Relator Especial también destacó la importancia de un procedimiento de presentación de quejas para los grupos amenazados o afectados por un desalojo forzoso.

7. El Relator Especial también ha participado en diversas reuniones y actos organizados por ONU-Hábitat y otros órganos de las Naciones Unidas como, por ejemplo, la reunión del Consejo de Administración de ONU-Hábitat, la reunión de un grupo de expertos sobre cuestiones relacionadas con la mujer y el género en los asentamientos humanos, y la reunión del grupo de expertos sobre la supervisión del derecho a la vivienda celebrada en el marco del Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Vivienda organizado a iniciativa del ACNUDH y ONU-Hábitat. El Relator Especial también agradece particularmente la ayuda que le brindaron durante sus visitas a los distintos países el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU-Hábitat y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR).

8. El Relator Especial ha seguido cooperando activamente con iniciativas de la sociedad civil, por ejemplo, participando en el Foro Social Asiático y el Foro Social Mundial; asimismo, ha seguido colaborando en la creación de indicadores, en particular para determinar las repercusiones de los desalojos forzosos.

9. La Comisión también ha confiado al Relator Especial la misión adicional de presentar informes por separado de conformidad con la resolución de la Comisión sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. En su resolución 2003/22, la Comisión solicitó al Relator Especial que presentara en su 61º período de sesiones un informe con el estudio sobre la mujer y la vivienda adecuada.

10. Con el fin de tener una visión general de la condición jurídica de las mujeres con respecto a la vivienda, la tierra y la propiedad, identificar las principales lagunas existentes así como las medidas para colmarlas, y recabar *in situ* ejemplos de casos concretos y testimonios de mujeres, el Relator Especial celebró consultas regionales en dos ocasiones a lo largo de 2003, una en Nueva Delhi y otra en México D.F., en octubre y diciembre de 2003 respectivamente; estas reuniones constituyen la continuación de una consulta regional celebrada en Nairobi en 2002. El Relator Especial desea agradecer a los Gobiernos de México y Alemania su apoyo logístico y económico sin el cual no hubieran podido realizarse las consultas. El resultado de estas reuniones se expondrá en el informe que presentará el Relator Especial a la Comisión en su 61º período de sesiones; sin embargo, el Relator Especial quisiera destacar que tanto el peligro de amenazas como la práctica de desalojos forzosos se perfilaron en ambas reuniones como uno de los principales obstáculos para el ejercicio del derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

I. BASE JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DESALOJOS FORZOSOS

A. **Ámbito internacional**

11. En la resolución 1993/77 de la Comisión sobre los desalojos forzados se afirma que la práctica de los desalojos forzados constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada. En vista de que ésta es una práctica muy extendida en todo el mundo, el Relator Especial anima a la Comisión a seguir en su empeño por solucionar estas violaciones.

12. A lo largo de los años, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos ha tratado repetidamente de los desalojos forzados. En la resolución 1991/12 de la Subcomisión figuran directrices para establecer las responsabilidades jurídicas de aquellos que efectúan el desahucio y se establece que los desalojos forzados pueden ser realizados, sancionados, solicitados, propuestos, iniciados o tolerados por diversas entidades, entre ellas, pero no exclusivamente, las autoridades de ocupación, los gobiernos nacionales, los gobiernos locales, las empresas urbanizadoras, los planificadores, los propietarios de viviendas, los especuladores inmobiliarios y las instituciones financieras y organismos de ayuda bilaterales e internacionales. En 2003, la Subcomisión aprobó un proyecto de resolución sobre la prohibición de los desalojos forzados¹ en la que se solicitaba a la Comisión que adoptara medidas al respecto en su 60º período de sesiones.

13. El deber que tienen los Estados de abstenerse de realizar desalojos forzados de viviendas y tierras también emana de forma directa o indirecta de una serie de instrumentos jurídicos internacionales que protegen el derecho a la vivienda. Estos instrumentos, que son también la base del mandato del Relator Especial, son la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11, párr. 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27, párr. 3), las disposiciones relativas al principio de no discriminación que figuran en el artículo 14, párrafo 2 h) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y el artículo 5 e) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial².

14. Además, de conformidad con el criterio de la indivisibilidad de los derechos adoptado por el Relator Especial, en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que "[n]adie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia" y que "[t]oda persona tiene derecho a la protección de la ley contra estas injerencias o esos ataques". En el párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño figura una disposición similar. Además, cabe citar otras referencias similares en la legislación internacional como, por ejemplo, el artículo 21 de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; el artículo 16 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Nº 169) de la OIT; y el artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra (1949).

¹ See E/CN.4/Sub.2/2003/43.

² See also the initial report of the Special Rapporteur, E/CN.4/2001/51, paras. 13-17.

15. Es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 7 aprobada en 1997, quien ha hecho la interpretación más amplia del alcance de la protección contra los desalojos forzosos. Ya en su Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, aprobada en 1991, el Comité señalaba que la seguridad jurídica de la tenencia, incluida la protección contra los desalojos forzosos, es un elemento esencial para garantizar que la vivienda sea "adecuada", y que se asegura la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; así como que los gastos son soportables; la habitabilidad; la asequibilidad para los grupos en situación de desventaja; el lugar, y la adecuación cultural. Según el Comité, "[s]ea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas", y esto incluye a las personas alojadas en una vivienda de emergencia o en asentamientos informales. Además, se establece que "los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados".

16. En el párrafo 9 de la Observación general N° 7 se subraya que los Estados Partes tienen la obligación de utilizar todos los medios apropiados para defender todos los derechos reconocidos en el Pacto y que "una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz". El Comité define el "desalojo forzoso" y reitera que los desalojos forzosos constituyen *prima facie* violaciones del derecho a una vivienda adecuada. Asimismo reconoce que las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. Según el Comité, debería prohibirse estrictamente en todos los casos que los Estados dejaran sin hogar de forma intencionada a una persona, familia o comunidad a raíz de un desahucio, ya sea forzoso o legal. Las disposiciones de no discriminación del Pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar por que no se produzca ningún tipo de discriminación.

17. En el párrafo 15 de la Observación general N° 7 también se trata en detalle de la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías que deben instaurarse para garantizar que se respetan los derechos humanos en los desalojos forzosos, lo que incluye:

"a) Un auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales."

18. En 1997, el seminario de expertos en desalojos forzosos³ elaboró y aprobó las directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo donde, entre otras cuestiones, se determina que los Estados deben: a) asegurar, aplicando todos los medios adecuados, entre ellos la garantía de la seguridad de tenencia, el grado máximo de protección efectiva frente a la práctica de los desalojos forzosos; b) velar por que toda persona que afirme que se ha violado o está amenazado de violación su derecho a ser protegida frente a desalojos forzosos disponga de recursos apropiados y efectivos de carácter jurídico u otro; c) velar por que nadie, sea una persona, un grupo o una comunidad, pierda su hogar o se vea expuesto a la violación de cualquier otro derecho humano a consecuencia de un desalojo forzoso; d) promulgar la legislación adecuada y adoptar políticas apropiadas para proteger a las personas, los grupos y las comunidades frente a los desalojos forzosos, teniendo debidamente en cuenta la solución que les sea más favorable; e) abstenerse, en la medida de lo posible, de adquirir obligatoriamente viviendas o tierras, a menos que se trate de actos legítimos y necesarios cuyo objetivo sea facilitar el disfrute de los derechos humanos, por ejemplo, mediante la aplicación de medidas de reforma agraria o redistribución de tierras; f) promulgar medidas legislativas que prohíban el desalojo forzoso sin la correspondiente decisión de un tribunal. El Relator Especial señala también la importancia de algunas de las disposiciones de los Principios Rectores de los desplazamientos internos (en particular los principios 6, 7.3, 9 y 18) y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario a obtener reparación.

B. Protección regional

19. La protección contra los desalojos forzosos en el ámbito regional no es tan explícita como la que dimana de las obligaciones contraídas en virtud de los instrumentos internacionales, pero a pesar de ello ofrece un marco normativo de protección. La prohibición de efectuar desalojos forzosos en el ámbito regional también ha quedado sentada en la jurisprudencia a través de los mecanismos de solución de diferencias y otras actividades normativas en el ámbito regional.

20. En el artículo 31 de la Carta Social Europea (1961) se establece la obligación de los Estados Partes a adoptar una serie de medidas para garantizar que se ejerce efectivamente el derecho a la vivienda, así como a promover el acceso a una vivienda de calidad adecuada, impedir y reducir los casos de personas que se quedan sin hogar para eliminar esta situación paulatinamente. En el párrafo 1 del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) se dispone que "toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia". Además, en el artículo 1 del Protocolo N° 1 del Convenio Europeo se estipula que "toda persona física o jurídica tiene derecho a disfrutar en paz de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional".

³ E/CN.4/Sub.2/1997/7.

21. Según el artículo 9 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), toda persona tiene derecho a la inviolabilidad de su domicilio; es más, según el artículo 23 de la Declaración "toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar".

22. Aunque en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no se reconoce explícitamente el derecho a la vivienda ni se mencionan los desalojos forzosos, la jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos indica que los derechos relacionados con la vivienda quedan amparados por la Carta. En Nigeria, en octubre de 2001, se presentó ante la Comisión un caso relativo a las ejecuciones y actos de violencia contra los dirigentes ogonis que habían protestado contra las actividades de la empresa petrolífera estatal que habían provocado la degradación del medio ambiente y problemas de salud a los habitantes ogonis; la Comisión concluyó que el efecto combinado de los artículos 14, 16 y el párrafo 1 del artículo 18 de la Carta supone un derecho a disfrutar de un alojamiento o vivienda que, por tanto, había sido violado por el Gobierno de Nigeria. En su decisión, la Comisión se refirió de forma expresa a las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las que se establece que "todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas" y, en consecuencia, concluyó que se había violado el derecho colectivo de los ogonis en este sentido⁴.

C. Ámbito nacional

23. Cada vez hay más jurisprudencia nacional que defiende el derecho a una vivienda adecuada basándose en instrumentos jurídicos nacionales o internacionales. Entre los países cuyas constituciones nacionales han consagrado en distinta medida el derecho a una vivienda adecuada se encuentran Bélgica, España, la Federación de Rusia, Francia, México, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Islámica del Irán y Sudáfrica. Sin embargo, es más frecuente que el derecho a unas condiciones de vida y a una vivienda adecuadas se proteja en las leyes. Aunque resulta difícil hacer generalizaciones interjurisdiccionales sobre juicios relativos a desalojos, una panorámica general básica del material jurídico disponible sí que revela que, en algunos casos, los tribunales nacionales han fracasado en la defensa del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y más específicamente frente a los desalojos forzosos⁵.

24. Desde que se estableció su mandato, el Relator Especial ha recabado mucha información sobre la jurisprudencia y la legislación nacionales relativas al derecho a una vivienda adecuada y la mayor parte está directamente relacionada con los desalojos forzosos. En sus visitas a distintos países, los desalojos forzosos han constituido una de las principales cuestiones de

⁴ See the Social and Economic Rights Action Center and *Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication 155/96, 30th session of the African Commission on Human and Peoples' Rights (13-27 October 2001).

⁵ See UN-Habitat and OHCHR United Nations Housing Rights Programme, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, Nairobi 2002.

interés y el Relator Especial ha intentado contribuir a las medidas que se están adoptando para promulgar leyes sobre desalojos forzosos en el ámbito nacional tras sus visitas al Perú, al Afganistán y a Kenya.

25. El Relator Especial pretende incorporar los ejemplos de casos que ha reunido en una adición a su informe anual final que presentará a la Comisión en 2006 donde también se ofrecerá una visión general de las buenas prácticas.

II. MOTIVOS DE LOS DESALOJOS FORZOSOS - OBSTÁCULOS PARA SU PREVENCIÓN

26. Los desalojos forzosos se producen por causas diversas y muy variadas. A título ilustrativo, el Relator Especial presentará en esta sección ejemplos recogidos en sus visitas a países y otros casos señalados a su atención.

A. Desplazamientos inducidos por el desarrollo

27. Los frecuentes desplazamientos inducidos por el desarrollo pueden definirse como el traslado -en aras de la modernización y la industrialización- de determinados grupos de personas, a menudo pueblos indígenas y marginados, de aquellas regiones geográficas con las que mantienen lazos históricos y culturales. Un elemento característico de estos desplazamientos es la pérdida de la tierra y de la vivienda. Las comunidades desplazadas se ven obligadas a mudarse cuando su terreno es adquirido para realizar unas obras. Las personas afectadas por el proyecto se ven privadas de sus medios de vida de forma total, o a veces parcial, sin ser desplazados físicamente. La pérdida de las tierras y la vivienda genera inseguridad e inestabilidad, impide acceder a la educación, crea un sentimiento de desarraigo y termina con la emigración a las ciudades.

28. Se han señalado a la atención del Relator Especial casos de amenazas de desplazamiento debido a que las autoridades deciden aumentar el nivel de los embalses, lo que tiene como resultado inundaciones y que algunas comunidades corran el riesgo de que sus casas queden sumergidas. Otro caso típico es el de los desalojos y derribos de viviendas para realizar obras de drenaje y saneamiento sin proporcionar el correspondiente alojamiento alternativo, por lo que las personas se quedan sin hogar.

29. Durante su reciente visita a Kenya, realizada del 9 al 22 de febrero de 2004, el Relator Especial manifestó su preocupación por los desalojos y los derribos de viviendas y construcciones levantadas de forma ilegal a lo largo de las carreteras y en otros espacios públicos bajo el régimen anterior. El Relator Especial expresó una preocupación particular por el hecho de que las autoridades no siguieran un procedimiento adecuado de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos y por que tampoco tomaran las medidas necesarias para identificar, proteger o compensar a las personas inocentes afectadas por el derribo de viviendas, que muchas veces pertenecían a los sectores más pobres de la sociedad.

30. Los desplazamientos inducidos por el desarrollo se han intensificado enormemente en los últimos años a raíz del proceso de globalización económica. Las políticas de liberalización económica y los programas de ajuste estructural han hecho que el dilema de los desplazamientos inducidos por el desarrollo sea aún más apremiante. Varias instituciones internacionales tanto financieras como de desarrollo han elaborado directrices para solucionar los problemas de los desplazamientos inducidos por el desarrollo⁶. Según un informe reciente del Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y el SAIS⁷, hasta el año 2000, se habían realizado unos 300 proyectos de desarrollo patrocinados por el Banco Mundial que supusieron reasentamientos involuntarios. Estos proyectos representaban el 20% del programa del Banco Mundial y 2,6 millones de personas sufrieron un desplazamiento físico o económico⁸. En diciembre de 2001, el Banco Mundial publicó su política operacional revisada sobre los reasentamientos involuntarios.

31. El Banco Asiático de Desarrollo aprobó una política sobre reasentamientos involuntarios en 1995 que elaboró tomando como modelo la política del Banco Mundial. Desde 1994 el Banco Asiático de Desarrollo ha financiado 80 proyectos que implicaban un reasentamiento y que afectaron a un promedio de 120.000 personas al año entre 1994 y 1999⁹. Al igual que en el caso del Banco Mundial, la política del Banco Asiático de Desarrollo pretende fundamentalmente evitar los desplazamientos involuntarios o minimizar sus efectos garantizando que las personas afectadas reciben la asistencia necesaria para rehacer su vida en las mismas condiciones que antes de que comenzara el proyecto¹⁰.

32. En 1991 el Banco Interamericano de Desarrollo creó sus primeras directrices operacionales para el reasentamiento involuntario. Su política operacional más reciente es la OP-710 sobre el desplazamiento involuntario (1998) y guarda semejanza con las del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. En 1995 el Banco Africano de Desarrollo elaboró directrices operacionales para el reasentamiento involuntario, similares también a las directrices del Banco Mundial.

33. El Relator Especial acoge favorablemente la sensibilización de las instituciones financieras internacionales respecto al problema de los desalojos y los desplazamientos resultantes. No obstante, la documentación de las organizaciones de la sociedad civil y las comunicaciones de los procedimientos especiales indican que la aplicación de estas políticas ha sido muy escasa. El Relator Especial recomienda que se realice una evaluación en profundidad de la aplicación de estas directrices y políticas operacionales, en particular de su compatibilidad con las obligaciones contraídas en el ámbito de los derechos humanos.

⁶ See W. Courtland Robinson, *Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement* (The Brookings Institution - SAIS Project on Internal Displacement 2003).

⁷ See Robinson, p. 28.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 33.

¹⁰ Ibid.

B. Globalización

34. Como ya el Relator Especial ha señalado en sus informes por países y anuales, el proceso mundial de liberalización y globalización que comprende las políticas comerciales, de inversión, financieras y sobre la deuda, así como de privatización, ha contribuido al aumento de la especulación inmobiliaria. La privatización de la vivienda y de los servicios comunitarios tiene como consecuencia que estos derechos humanos queden fuera del alcance de los pobres, así como el desplazamiento de los pobres y los marginados.

C. Desalojos forzosos en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos

35. En el informe sobre su visita al Afganistán (E/CN.4/2004/48/Add.2) el Relator Especial puso de relieve varias causas habituales de los desalojos forzosos en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, por ejemplo, la ocupación de la tierra y las viviendas con el fin de obtener influencia política, aprovechar la situación de inseguridad, así como la ausencia del estado de derecho, en beneficio personal.

36. Con frecuencia, las situaciones de conflicto han supuesto el traslado de la población y el derribo de las viviendas para reforzar el poder político, consolidar la ocupación o por motivos de seguridad. Entre los casos denunciados al Relator Especial se incluye el derribo sistemático de viviendas y edificios comerciales de habitantes "indeseables", "pueblos no reconocidos oficialmente", oponentes políticos, etc.

D. Desalojos forzosos como castigo y uso excesivo de la fuerza

37. Entre los casos señalados a la atención del Relator Especial figuran desalojos y derribos como método de castigo por el supuesto apoyo brindado por los residentes a grupos terroristas, el uso de agentes de policía fuertemente armados para realizar los desalojos y la destrucción sin previo aviso de las pertenencias de los residentes durante el desalojo. La tónica general de estos continuos y recientes ejemplos parecen revelar una práctica sistemática. El uso excesivo y arbitrario de la fuerza es habitual y no se tienen en consideración todos los derechos que se están violando, en particular el derecho a una vivienda adecuada. También se exagera la pobreza y se institucionaliza la impunidad de los autores de estas violaciones de los derechos humanos. En consecuencia, tales prácticas minan la legitimidad externa e interna de las autoridades responsables tanto a corto como a largo plazo.

III. REPERCUSIONES DE LOS DESALOJOS FORZOSOS - GRUPOS ESPECÍFICOS

38. En sus resoluciones 2001/28, 2002/21 y 2003/27, la Comisión exhortó a todos los Estados a que, sin distinción de ninguna índole, combatieran la exclusión social y la marginación de las personas que sufrían discriminación por múltiples motivos, en particular asegurando el acceso no discriminatorio a una vivienda adecuada a los indígenas y a las personas pertenecientes a minorías.

39. El Relator Especial ha puesto de relieve repetidamente diversas formas de discriminación y segregación en la vivienda y en el acceso a los servicios básicos, no sólo por motivos de raza, clase o género, sino también por la situación económica, por ejemplo, en su informe anterior (E/CN.4/2002/59, párrs. 37 a 48). La discriminación también interviene en forma prominente en los casos de los desalojos forzosos, que afectan en mucha mayor medida que a otros grupos a las mujeres, a las minorías étnicas, religiosas, raciales y de otro tipo, y a los indígenas. Los efectos del desalojo forzoso en sus grupos se manifiestan antes, durante y después de los hechos, pues los efectos prácticos y psicológicos de esos actos pueden tener particular importancia para ciertos grupos, como los niños, las mujeres y los pueblos indígenas. La discriminación puede llegar a convertirse en violación de los derechos humanos más fundamentales cuando se quiebra la estabilidad y se producen desalojos forzosos, así como en los desplazamientos y huidas que éstos provocan, a pesar de los compromisos y las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados para evitarlas.

40. Se inicia así un ciclo en el que las víctimas de desalojos forzosos, cuyas economías y condiciones de vida suelen ser precarias, empobrecen aún más al verse obligadas a vivir en barrios de tugurios. La práctica del desalojo forzoso tipifica la polarización entre los ricos y los pobres.

A. La mujer

41. Además de sufrir el desalojo en situaciones como la destrucción de barrios de tugurios urbanos, los conflictos armados y las obras de gran escala, las mujeres también son específicamente vulnerables a los desalojos forzosos debido a la discriminación de que son objeto por ser mujeres. Las trabajadoras domésticas, las prostitutas y las trabajadoras migrantes corren el riesgo de perder la vivienda que se proporciona con su empleo; las mujeres casadas pueden perder su vivienda por problemas relacionados con la dote; las mujeres que viven con el VIH/SIDA son vulnerables a los desalojos; las mujeres que viven con las familias de sus maridos pueden también ser víctimas del desalojo cuando enviudan, cuando son víctimas de la violencia en el hogar o cuando se divorcian.

42. Los efectos del desalojo forzoso en las mujeres van mucho más allá de la mera injusticia. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, en su informe de 2000 a la Comisión de Derechos Humanos, acerca de la política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer, señala que "aunque el desalojo forzoso afecte a toda la familia, la mujer es, una vez más, la más afectada, pues tendrá que afrontar nuevas circunstancias, desempeñar las mismas funciones que antes con menos medios y trabajar más para ganar lo suficiente".

43. Debido a los desalojos forzosos, las mujeres pueden sufrir no sólo la pérdida de sus viviendas, sino también sus medios de vida, sus relaciones y los sistemas de apoyo a los que estaban acostumbradas, la ruptura de los contactos con su entorno social más inmediato, traumas psicológicos y físicos e incluso una mayor morbilidad y mortalidad. Cabe destacar que los actos de desalojo forzoso suelen ir acompañados de actos de violencia dirigidos contra las mujeres que son desalojadas.

44. Las disparidades de género que existen en la sociedad y en la familia tienden a verse agravadas en los desalojos forzosos y los desplazamientos involuntarios así como en las situaciones de deterioro social y económico que provocan. Ello puede manifestarse en una mayor morbilidad o violencia, o bien en una reducción considerable del nivel nutricional. En una situación en la que la comunidad sufre diversas consecuencias negativas del cambio forzado, la posición de la mujer tanto fuera como dentro de la familia se hace más precaria aún, en particular con respecto a la violencia.

45. Teniendo en cuenta la dimensión de género en los desalojos forzosos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 7 afirma que las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de la vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Por otra parte, la violencia contra las mujeres que suele acompañar a los desalojos forzosos ha sido considerada una forma de discriminación contra la mujer por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

46. Diversas instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, y algunos gobiernos nacionales han elaborado directrices para lograr la incorporación del género¹¹. No obstante, los aspectos del género y antes, durante y después de los desalojos, no suelen ser tenidos en cuenta ni por los planificadores, ni por los que efectúan los desalojos ni por los que trabajan con los desplazados, y a veces ni siquiera por los propios afectados.

47. Para que las mujeres puedan ejercer sus derechos deben tener información y datos completos. Para ello puede ser necesario no sólo garantizar que estén representadas las mujeres en los debates y reuniones sino también la organización de reuniones aparte con mujeres, dirigidas por expertas que faciliten la expresión de las opiniones de la mujer, en particular acerca de cuestiones delicadas como los baños y las instalaciones de saneamiento, el agua, la distribución de la vivienda, etc. Aunque las disposiciones sobre el derecho a la propiedad no facilitan esas decisiones, los planes de rehabilitación pueden servir para lograr que las mujeres tengan acceso equitativo al reasentamiento y la rehabilitación.

48. En los párrafos que siguen se destacan algunos aspectos relativos a las repercusiones de los desalojos forzosos en las mujeres.

49. **Algunas mujeres son más vulnerables.** Como ocurre en muchas situaciones de estrés, también en los desalojos forzosos se agrava la vulnerabilidad socioeconómica de algunos grupos. Entre ellos cabe destacar los muy jóvenes; los ancianos y enfermos; los discapacitados - físicos y mentales; los miembros de grupos minoritarios, religiosos, étnicos, basados en la ascendencia, minorías sexuales, refugiados; las mujeres solteras; las mujeres con enfermedades terminales, etc. La discriminación generalizada que sufren aumenta su exclusión y la injusticia. Esos grupos deben recibir atención especial y específica.

¹¹ Some examples include the Gender Checklists of the World Bank and the Asian Development Bank.

50. **Aumento de la morbilidad.** En diversos estudios realizados en todo el mundo se observa un aumento en las tasas de morbilidad e incluso de mortalidad debido al desarraigo involuntario. En algunas tasas de mortalidad por edades se observa un aumento en la mortalidad y la morbilidad de las niñas y de las mujeres de menos de 35 años, que son los años más productivos. En vista de ello, es probable que, si se produce un aumento en la morbilidad inducida por el desplazamiento, las primeras afectadas serán las mujeres. Análogamente, la situación nutricional y sanitaria de la mujer, que ya es peor que la de los hombres en circunstancias normales, será incluso peor en situaciones de desplazamiento.

51. **Pérdida de medios de vida e ingresos.** Aunque en las medidas de rehabilitación a veces se incluye la posibilidad de encontrar ocupaciones alternativas (por ejemplo, la oferta de un empleo por familia como indemnización) debido al sesgo sexista de la familia por lo general la mujer no puede disfrutar de esas oportunidades. Además, cuando se buscan distintas opciones de empleo y de medios de vida para las mujeres, se tropieza con la limitación del bajo nivel de formación profesional, educación, experiencia y movilidad de la mujer. De ahí que, según se ha observado, la mujer se vea obligada a abandonar el hogar para buscar empleo en las ciudades o en el extranjero. Muchas mujeres se ven forzadas a aceptar empleos en los que se ven expuestas a condiciones de trabajo peligrosas y estresantes, al acoso sexual y a una cultura y estilo de vida de carácter urbano al que les es difícil adaptarse. Las actividades económicas de la mujer son una importante fuente de ingresos para la familia y por consiguiente es importante velar por que este aspecto se incluya en la planificación y ejecución de los programas de reasentamiento.

52. **Aumento del trabajo.** En general, en las familias, es la mujer la encargada de obtener los alimentos, el combustible y el forraje. Con la monopolización de los recursos naturales como los bosques, el agua y la tierra, que se dedican a las grandes obras, y a veces debido a las consecuencias nocivas para el medio ambiente de esas obras, escasean la leña, el forraje y el agua. Ello tiene una repercusión directa en las vidas de las mujeres afectadas que son las encargadas de adquirirlas para la familia. Si no se aborda esta cuestión en la planificación y ejecución de los reasentamientos, será inevitable que, a consecuencia de ello, las mujeres tengan que recorrer a pie distancias cada vez mayores y dedicar más tiempo y dinero para acceder a esos recursos.

53. **Falta de indemnización.** Incluso cuando se hacen intentos de satisfacer esas necesidades en materia de reasentamiento y rehabilitación, las mujeres quedan en desventaja. Ello se debe a que, en muchos proyectos, la indemnización, el reasentamiento y la rehabilitación se basan en la propiedad legal de la tierra y los bienes. Dado que en la mayor parte de la sociedad las mujeres no tienen derechos legales a la tierra y a otros bienes aunque hayan disfrutado de derechos de usufructo o hayan dependido de éstos, no están en condiciones de recibir indemnización y otras ventajas. También ocurre que se excluye a las mujeres debido a definiciones sexistas de las familias según las cuales los varones son los jefes de familia y las mujeres dependen de ellos.

54. **Falta de movilidad y acceso al dominio público.** Dado que todo el proceso es involuntario, inesperado y por lo general no se está preparado para esa eventualidad, las mujeres tropiezan con obstáculos insuperables. Además, la restricción de la movilidad y la falta de acceso al dominio público son unos de los factores que afectan específicamente a la mujer que se derivan de la incapacidad de la mujer para adaptarse a las nuevas situaciones.

55. **Desmembración de la comunidad.** La desmembración de la comunidad y otras redes sociales que suele causar el proceso de desplazamiento afecta a las mujeres en mayor medida debido a su mayor dependencia de ellos. Los vínculos y relaciones sociales desempeñan un importante papel en las vidas de las mujeres. Las mujeres dependen de la comunidad y de otras redes sociales para el apoyo emocional así como para fines prácticos, como el cuidado de los niños. Tanto en momentos de celebración como de calamidad, las redes sociales son importantes y proporcionan a las mujeres una sensación de seguridad. El desplazamiento puede ser traumático cuando se destruyen esas relaciones.

56. **La violencia contra la mujer y el derecho a la vivienda.** Tal como se revela en los testimonios de mujeres en diversas consultas regionales, las mujeres que viven en viviendas inadecuadas e inseguras son a menudo víctimas de la violencia. El desalojo de las mujeres de sus viviendas es una de las manifestaciones o formas más comunes de la violencia doméstica así como de los conflictos armados o entre comunidades de que son víctimas las mujeres. La violencia durante los conflictos se produce durante los desalojos forzosos y después de éstos a causa de la adquisición de tierras y propiedades. Las mujeres se enfrentan a unas agresiones graves y específicamente dirigidas contra ellas en todos los aspectos de los desalojos forzosos, pues a los actos de violencia física, sexual y psicológica que sufren se suman otras formas de violencia que afectan a sus medios de vida y su bienestar. Para más detalles, véase el informe de la reunión de consulta regional sobre "La interrelación entre la violencia contra la mujer y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada", que se celebró en Nueva Delhi (India) en octubre de 2003 dirigido al Relator Especial, que se encuentra en el sitio web www.unhcr.ch/housing.

57. Este ciclo de violencia prosigue después del reasentamiento, especialmente cuando la rehabilitación se ha traducido en una mayor marginalización. La pérdida de la autoestima en los hombres, derivada de la pérdida de tierras y medios de vida, suele manifestarse en la violencia contra las mujeres en sus hogares.

B. Los niños y los desalojos forzosos

58. La vivienda y el hábitat desempeñan un papel fundamental en el crecimiento y desarrollo de los niños. Tener un lugar seguro donde vivir es uno de los elementos fundamentales de la dignidad humana, de la salud física y mental y de la calidad de vida general. Para el niño, la casa representa la seguridad, el lugar donde encontrar calor y afecto, donde comer, reír, jugar y llorar: un medio para crecer y desarrollarse. En su casa el niño se descubre a sí mismo y forma su identidad. La casa es el lugar en que se satisfacen las necesidades básicas del niño, es decir, sus necesidades físicas, sociales, psicológicas, emocionales y culturales. Es allí donde la personalidad del niño adquiere forma y donde se cumplen sus aspiraciones.

59. El derecho a la vivienda de los niños es parte integrante de la realización de otros derechos básicos que garantizan su supervivencia, desarrollo, protección y participación. El derecho a la salud, a la educación, a la participación en la sociedad, al desarrollo físico e intelectual, a la seguridad -e incluso su derecho a la vida- están estrechamente relacionados con la calidad de la vivienda y del medio en el que habitan. La vivienda "adecuada" es de particular importancia para los niños por cuanto está estrechamente vinculada al medio ambiente en el que crecen y a las condiciones de vida con que se enfrentan.

60. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, del PNUD, 600 millones de personas habitan en viviendas que representan un peligro para sus vidas y su salud; 100 millones de personas viven sin ningún tipo de cobijo; y muchos más se ven obligados a vivir en condiciones de inestabilidad e inseguridad a raíz de los desalojos forzosos originados por la adquisición de tierras, las guerras y los conflictos políticos. En todas esas situaciones los niños son los que sufren los efectos más graves. Un número desconocido -pero que con toda seguridad llega a las decenas de millones- de niños y adultos de las zonas urbanas del mundo carecen de vivienda y duermen en lugares públicos como estaciones, aceras, parques, cementerios, obras y lugares de trabajo¹².

61. Durante los desalojos forzosos se destruyen las posesiones de las personas y se pone en peligro la estabilidad de la familia y los medios de vida y la escolarización. En los testimonios de niños que han vivido desalojos forzosos se habla de violencia, pánico y confusión en los desalojos y de la experiencia de dormir y vivir a la intemperie¹³. Los niños que asisten al derribo de la propia casa en presencia de la policía y de personas armadas que hacen uso brutal de la fuerza, sienten que tanto ellos como sus familias son ilegales y ciudadanos de segunda clase que no tienen los mismos derechos que "los otros", y ello reduce su autoestima. En este contexto, es de importancia fundamental la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, en particular el derecho a la seguridad y el hogar de toda persona.

C. Pueblos indígenas

62. Con frecuencia se ha expropiado las tierras tradicionales ocupadas y utilizadas por poblaciones indígenas, a veces por medio de diversas formas de violencia o discriminación, por lo que es fundamental encontrar formas de garantizar la protección eficaz de sus derechos de propiedad y tenencia de la tierra.

63. En el informe de 2003 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (E/CN.4/2003/90) se trató en particular de los efectos de los proyectos de desarrollo en los pueblos indígenas. En Chile, Colombia, Costa Rica, la India y Filipinas, entre otros países, la construcción de presas para usos múltiples afecta particularmente a zonas con grandes poblaciones indígenas. El Relator Especial también informó acerca de los efectos de otros grandes proyectos de desarrollo sobre los derechos de los pueblos indígenas, como el Plan Puebla-Panamá de los países centroamericanos y México. Los principales efectos de esos proyectos en materia de derechos humanos son la pérdida de territorios y tierras tradicionales, los desalojos, la migración y el futuro reasentamiento, el agotamiento de los recursos necesarios para la supervivencia física y cultural, la destrucción y

¹² See also *Poverty and Exclusion among Urban Children*, UNICEF Innocenti Research Centre (available at www.unicef.icdc.org/publications), and *Homelessness in the United States and the Human Right to Housing: a report by the National Law Center on homelessness and poverty*, Washington, January 2004.

¹³ For an analysis of the psychological impact of forced evictions on children, see submission by the Special Rapporteur to the Committee on the Rights of the Child at its thirty-first session, 16 September to 4 October 2002, Geneva, *Destruction of housing in the Occupied Palestinian Territories: Impact on Children*, (available at www.unhcr.ch/housing).

contaminación del medio ambiente, la desorganización social y comunitaria, y los efectos negativos a largo plazo sobre la salud y la nutrición así como, en algunos casos, el hostigamiento y la violencia¹⁴.

D. Las minorías y otros grupos vulnerables

64. Los grupos minoritarios suelen enfrentarse a problemas relacionados con el acceso a la vivienda, las tierras y la propiedad, y la seguridad de la tenencia de la tierra. El Relator Especial ha seguido recibiendo denuncias de, por ejemplo, desalojos forzosos de miembros de la comunidad romaní tanto en América Latina como en Europa. En su Recomendación general N° XXVII sobre la discriminación contra los romaníes, aprobada en 2000, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que los Estados Partes en la Convención, para beneficio de los miembros de las comunidades romaníes y teniendo en cuenta su situación específica, debían "(t)omar medidas firmes contra cualquier práctica discriminatoria que afecte a los romaníes, principalmente por parte de las autoridades locales y los propietarios privados, en cuanto al establecimiento de residencia y a la vivienda; actuar firmemente contra las medidas locales que nieguen la residencia a los romaníes o los expulsen de manera ilícita, y evitar ponerlos en campamentos fuera de zonas pobladas, aislados y sin atención de la salud u otros servicios".

65. Se han comunicado repetidamente al Relator Especial casos de desalojos forzosos de otros grupos vulnerables, como los refugiados, los migrantes y las minorías nacionales y étnicas que viven, a veces durante largos períodos de tiempo, en iglesias, escuelas o cuarteles abandonados y en otros edificios privados o públicos deshabitados.

E. Los defensores de los derechos humanos

66. A través de la información recibida y durante las misiones realizadas, el Relator Especial ha observado que los defensores de los derechos de las personas amenazadas por los desalojos forzosos, se encuentran también en peligro de sufrir las represalias de las autoridades. Recientemente, durante su misión al Afganistán, el Relator Especial tuvo noticia de numerosos casos de defensores de los derechos humanos y de otras personas que protestaban contra los derribos de casas y los desalojos que habían sido amenazados con la cárcel, torturas y persecución¹⁵.

67. El Relator Especial ha tenido también noticia de casos de abogados que defienden el derecho a la vivienda o que participan en la solicitud de indemnizaciones por casos de desalojos forzosos, que se han visto acusados de faltas de conducta, de "abusar de su responsabilidad legal" o de otras faltas similares.

¹⁴ See also *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, World Commission on Dams, 16 November 2000.

¹⁵ See also E/CN.4/2004/48/Add.2, para. 70.

IV. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS DESALOJOS FORZOSOS

A. "La matriz de pérdida"

68. La "matriz de pérdida" de Habitat International Coalition Housing and Land Rights Network (HIC-HLRN) sirve de instrumento de evaluación para las pérdidas en el caso de una violación de derechos humanos. Para la víctima inmediata de un desalojo forzoso y derribo, incluye: la estructura de la casa, el terreno, el contenido, la infraestructura, la hipoteca u otras deudas pendientes, la vivienda provisional, las tasas por los trámites administrativos y jurídicos, la vivienda alternativa, y los costos de reasentamiento y transporte, especialmente en el caso de la ubicación en un lugar alejado de los medios de vida. Cuando la casa es también una fuente de medios de vida, en el instrumento de cuantificación se incluyen también el valor de las pérdidas de la actividad profesional, el equipo, inventario, los ingresos proyectados, el ganado, las tierras, los árboles y los cultivos, la pérdida o disminución de ingresos o salarios, y los gastos en atención de la salud. Sin embargo, entre los bienes no materiales de las víctimas hay que incluir las pérdidas que representan el deterioro de la salud y el espacio vital, los gastos en trámites burocráticos para la reconstrucción y la obtención de licencias, los daños psicológicos, la desintegración de la familia, el alejamiento o el distanciamiento de la comunidad, la herencia, el medio ambiente, la ecología, la posición social, la antigüedad, la marginación política y social y la vulnerabilidad a violaciones de derechos futuras. La típica víctima de un desalojo, una confiscación o un derribo suele ser una familia de bajos ingresos que ya tropieza con dificultades para salir adelante. Cuando se compara el valor de lo perdido en una violación de derechos que se produce en un solo día con el total de los ingresos anuales de la familia afectada, se obtienen resultados tan sobrecogedores que hasta los más escépticos comprenden que la vivienda es un derecho humano cuya violación invariablemente agrava la pobreza.

B. Indicadores

69. En el marco de la iniciativa sobre la elaboración de instrumentos de vigilancia e indicadores sensibles a los derechos expuesta en su informe anterior (E/CN.4/2003/5), el Relator Especial participó activamente en una reunión de un grupo de expertos organizada conjuntamente por el ACNUDH y las Naciones Unidas-Hábitat acerca del Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, que se celebró en Ginebra del 26 al 28 de noviembre de 2003¹⁶. En la reunión se trató en detalle de tres grupos de indicadores, a saber, "los indicadores sobre la adecuación de la vivienda", "los indicadores sobre la negación y violación de derechos relacionados con la vivienda" y "los indicadores sobre el proceso de realización del derecho a la vivienda adecuada". Estos grupos de indicadores concuerdan a grandes rasgos con el marco preliminar sobre los indicadores presentados en el informe anterior del Relator Especial. En cada uno de esos grupos se identificaron indicadores que podían abarcar los aspectos pertinentes de la adecuación de la vivienda.

¹⁶ For the Report of the Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring, organized jointly under the United Nations Housing Rights Programme by the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in Geneva on 26-28 November 2003 (available at www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp), together with relevant background material.

70. Los indicadores son también acordes con las observaciones generales pertinentes tanto por lo que hace a los términos empleados como a las características sustantivas del derecho que debe reflejarse en ese ejercicio. Así, por ejemplo, los indicadores sobre la adecuación de la vivienda se centraron en los atributos de habitabilidad de la adecuación de la vivienda: la dimensión de la calidad y del hacinamiento de la vivienda; la flexibilidad a los servicios, incluido el acceso al agua potable y al saneamiento adecuado; la asequibilidad de la vivienda; y la seguridad de la tenencia reflejada en el porcentaje de viviendas con protección jurídicamente exigible de carácter contractual o legal. En total se identificaron seis indicadores en este grupo. Análogamente en el caso del grupo de indicadores de la negación y la violación de los derechos de vivienda se identificaron indicadores que reflejaban la población de personas sin hogar, la población que reside en los barrios de tugurios y las personas sometidas a desalojos forzosos. Por último, en vista que se debía prestar especial atención a la identificación de indicadores de procesos adecuados y a fin de reflejar los principios de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos en la realización del derecho a la vivienda adecuada, el grupo de expertos identificó dos conjuntos de indicadores relacionados con el marco jurídico y el marco de políticas institucionales para facilitar la realización del derecho. Como abarcan al proceso de la realización del derecho, estos indicadores identifican al responsable de esa realización (es decir, el Estado en los distintos niveles de la administración) y el instrumento pertinente para promover y proteger el derecho a la vivienda adecuada.

71. El posible marco de indicadores que se esbozó en la reunión de expertos constituye una importante aportación a la elaboración de instrumentos de vigilancia e indicadores sensibles a los derechos. Sin embargo, quedan diversas cuestiones en las que será preciso seguir trabajando, en particular el desglose de los datos de las zonas rurales y urbanas, así como en su caso, los de los grupos vulnerables, incluidas las personas y comunidades que pueden sufrir o han sufrido desalojos forzosos. Asimismo, es preciso crear indicadores adecuados sensibles al género en relación con muchos de los atributos de la vivienda adecuada que se identifican en el marco.

72. En el mejor de los casos, los indicadores cuantitativos revelan tan sólo parte de la información que puede contribuir a determinar la situación de la realización del derecho a la vivienda adecuada o de cualquier otro derecho. Aunque se trate de desglosar los datos, es posible que los indicadores no puedan revelar debidamente el grado de observancia y disfrute de los derechos tanto del punto de vista cuantitativo como del cualitativo, por ejemplo, al nivel de la comunidad o de los grupos vulnerables en un contexto dado. El Relator Especial ha destacado el valor del conjunto de instrumentos creado por HIC-HLRN, cuya metodología complementa el valor que indicadores como los mencionados más arriba pueden tener para la vigilancia de la promoción y protección del derecho.

V. ACTIVIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EXPONER Y HACER FRENTE A LOS DESALOJOS FORZOSOS

73. Está claro que la tendencia de los desalojos forzosos en todo el mundo es un motivo de especial preocupación para el sistema de las Naciones Unidas así como para las organizaciones de la sociedad civil. Numerosos agentes a distintos niveles han iniciado actividades al respecto.

A. El sistema de las Naciones Unidas

1. Los órganos de supervisión de tratados

74. En su examen de los informes de los Estados Partes en los principales instrumentos de derechos humanos, los órganos de supervisión de tratados han examinado, a lo largo de los años, cuestiones relacionadas con los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad, esfera en la que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el principal órgano que recoge sus opiniones, preocupaciones y recomendaciones acerca de la vivienda adecuada y los desalojos forzosos.

75. El Comité ha expresado su preocupación por que los desalojos forzosos se realicen sin prever alojamiento alternativo ni una indemnización adecuada, y sin derecho de apelación; por que se desaloje con mayor frecuencia a ciertos grupos, como los romaníes en muchos países o las comunidades de "travellers" (itinerantes) en Irlanda, las minorías étnicas, las comunidades urbanas de ocupantes ilegales, los indígenas y las poblaciones desplazadas por las grandes obras, sin que se tomen medidas adecuadas para su reubicación e indemnización.

76. Las observaciones finales más completas del Comité sobre los desalojos forzosos son las relativas a la República Dominicana¹⁷. En respuesta a los supuestos casos de desalojos forzosos en gran escala, el Comité reafirmó su bien establecida opinión de que los desalojos forzosos eran, *prima facie*, incompatibles con las disposiciones del Pacto y que sólo podían estar justificados en circunstancias verdaderamente excepcionales. En sus observaciones finales, el Comité "expresa su grave preocupación por la naturaleza y magnitud de los problemas relacionados con los desalojos forz[osos] y pide al Gobierno de la República Dominicana que tome medidas urgentes para promover el pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada. A este respecto, el Comité observa que siempre que una vivienda habitada es demolida o sus habitantes son desalojados, el Gobierno tiene la obligación de garantizar un realojamiento alternativo adecuado. En este sentido, el término "adecuado" implica reasentamiento a una distancia razonable de la ubicación original, y en un lugar que tenga acceso a los servicios esenciales como agua, electricidad, alcantarillado y recogida de basura". El Comité también expresó su preocupación por el porcentaje de viviendas construidas por el Estado para los sectores más pobres de la sociedad y los casos de reubicación de personas desalojadas en zonas altamente contaminadas y sin servicios comunitarios.

77. En otras observaciones finales, el Comité ha expresado su preocupación por los desalojos forzosos que se realizan en comunidades pobres sin proporcionar vivienda alternativa ni indemnización¹⁸, la partición insuficiente que se da, por ejemplo a los itinerantes y a las minorías étnicas¹⁹, el hostigamiento o el desalojo ilegal que sufren las familias monoparentales y las

¹⁷ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Dominican Republic, E/C.12/1994/15, 19 December 1994, para. 11.

¹⁸ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Egypt, E/C.12/1/Add.44, 23 May 2000, para. 22.

¹⁹ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, E/C.12/1/Add.19, para. 17.

personas con bajos ingresos, los desalojos forzosos provocados por obras de construcción privadas y la cuestión de los desalojos en masa derivados de la organización de grandes eventos²⁰.

78. En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se protegen los derechos de la mujer a la tierra y a la propiedad, así como la prohibición de la discriminación contra las mujeres de las zonas rurales. La mujer debe también recibir trato igual en los planes de reforma agraria y debe tener los mismos derechos de propiedad. El Comité ha tratado de la vivienda adecuada para las mujeres en general de la igualdad de derechos de la mujer a poseer y heredar tierras y de la situación de las mujeres de las zonas rurales a este respecto. La ausencia de un derecho igual a la propiedad de la tierra es una de las razones de que las mujeres, así como las familias a cargo de una mujer, corran un riesgo particular de ser desalojadas por la fuerza.

79. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado con frecuencia las discriminaciones que se producen en el acceso a la vivienda adecuada. En América Latina, Australia y Nueva Zelandia, la cuestión de los derechos de la tierra de los indígenas ha sido estudiada a lo largo de los años, en particular el problema del uso de la violencia en algunas controversias sobre tierras y las amenazas de los grandes terratenientes, incluso cuando la tierra está siendo ocupada legalmente por comunidades indígenas. El Comité ha expresado también su preocupación por la discriminación que sufren minorías y grupos étnicos o raciales específicos y, expresamente, su preocupación por los casos de desalojos o traslados forzosos de grupos como los que se han producido en el Sudán y en Filipinas, especialmente con respecto a indígenas en zonas en las que se realizan grandes obras.

80. Cabe mencionar un caso individual tratado recientemente en el Comité contra la Tortura sobre la expulsión y destrucción de casas de un asentamiento romaní en Montenegro (*Hajrizi Dzemajl y otros c. Serbia y Montenegro*)²¹. Los autores de la queja eran 65 personas, todas ellas de origen romaní y a la sazón nacionales de la República Federativa de Yugoslavia, que denunciaban la violación de los artículos 1 1), 2 1), 12, 13, 14 y 16 1) de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. La destrucción del asentamiento romaní fue resultado de los actos de una turba formada por varios centenares de no romaníes que "con piedras y otros objetos, ... rompió primero las ventanas de coches y viviendas de los romaníes y luego les prendió fuego. La multitud destruyó también e incendió los almiarés, la maquinaria agrícola y de otra clase, los establos y todos los demás objetos pertenecientes a los romaníes", en algunos casos con artefactos explosivos. Supuestamente varios agentes de policía presenciaron la escena pero no intervinieron y no actuaron en cumplimiento de su deber. El Comité concluyó que el incidente constituía una infracción del artículo 16 de la Convención por parte del Estado, es decir, que los incidentes fueron considerados tratos crueles, inhumanos o degradantes.

²⁰ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Republic of Korea, E/C.12/1/Add.59, para. 25 and E/C.12/1995/3, para. 14.

²¹ Communication No. 161/2000: Yugoslavia, CAT/C/29/D/161/2000, 2 December 2002.

81. Cabe señalar que dos miembros del Comité formularon un voto particular en el que se decía que "los hechos ilícitos de que es responsable el Estado Parte constituyen "tortura" en el sentido del artículo 1 1) de la Convención y no solamente "tratos crueles, inhumanos o degradantes" de acuerdo con su artículo 16. La falta de reacción de los funcionarios públicos estatales frente a las conductas de desalojos violentos, desplazamiento forzado y destrucción de viviendas y bienes, llevadas a cabo por particulares, constituye una aquiescencia ilícita que viola, a nuestro juicio, el artículo 1 1) en relación, en especial, el artículo 2 1) de la Convención". Al desarrollar este punto, los dos miembros del Comité subrayaron que los sufrimientos causados a las víctimas habían "alcanzado la gravedad de las "torturas"" entre otras cosas porque los habitantes "se vieron forzados a abandonar urgentemente su lugar de habitación ante el riesgo grave de daños personales y materiales", y porque las víctimas no habían recibido reparación alguna. Los dos miembros del Comité llegaron a la conclusión de que "[t]odo lo anterior configura un supuesto de "grave sufrimiento", ciertamente "psíquico", pero también inevitablemente de carácter "físico" a pesar de no haber sufrido las víctimas agresiones físicas directas" por lo que consideran que la calificación de los hechos debería haber sido la de "tortura".

82. El Relator Especial considera positivo que el Comité contra la Tortura establezca una vinculación entre los desalojos forzosos y las violaciones de la Convención, en particular, por ejemplo, en las observaciones finales del Comité respecto de Israel donde declara que "[l]as políticas... de demolición de viviendas pueden, en algunos casos, equivaler a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"²².

2. Organismos y programas de las Naciones Unidas

83. En 1993, la Comisión de Asentamientos Humanos instó a los Estados a establecer mecanismos adecuados de vigilancia para proporcionar indicadores sobre las personas sin vivienda, las condiciones de vivienda inadecuadas, las personas sin seguridad de tenencia y demás cuestiones derivadas del derecho a una vivienda adecuada. La Comisión también instó a todos los Estados a poner término a las prácticas que pudieran producir o produjeran violaciones del derecho humano a una vivienda adecuada, en particular a la práctica de los desalojos forzosos en masa y a toda forma de discriminación racial o de otra índole en la esfera de la vivienda. En 1996 se celebró en Estambul la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en la que se aprobó la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat. En el Programa de Hábitat se expresa el firme apoyo mundial a la aplicación de los derechos de vivienda por parte de los gobiernos, incluida la protección contra los desalojos forzosos.

84. En su 18º período de sesiones, la Comisión de Asentamientos Humanos (que luego pasó a denominarse Consejo de Administración de ONU-Hábitat, de conformidad con la resolución 56/206 de la Asamblea General), señaló que la seguridad de la tenencia y la gestión de los asuntos urbanos eran primordiales para lograr el ejercicio del derecho humano de la vivienda adecuada para todos. Además, la Campaña Mundial sobre Seguridad de la Tenencia, de ONU-Hábitat, tiene como objetivo la vivienda adecuada para todos, uno de los dos temas

²² Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Israel, CAT/C/XXVII/Concl.5, 23 November 2001.

principales del Programa de Hábitat. La oposición a los desalojos forzosos es un importante elemento de esta campaña.

85. En 1998, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y ONU-Hábitat, celebraron una reunión de consulta interregional en Kigali (Rwanda) sobre los derechos de la mujer a la tierra y a la propiedad en situaciones de conflicto y reconstrucción. Previamente se habían celebrado otras reuniones de consulta en Zimbabwe, Côte d'Ivoire, el Brasil, Costa Rica, Suecia, la India, Turquía y Kenya. En la reunión de consulta de Kigali se señaló, entre otras cosas, que los desplazamientos y los desalojos forzosos afectaban desproporcionadamente a las mujeres y a los niños. También se subrayó la importancia de crear mecanismos jurídicos nacionales para solucionar el problema de los derechos de la mujer a la tierra y a la propiedad desde una perspectiva de género²³.

86. El Relator Especial considera alentadoras las iniciativas positivas tomadas por diversos organismos a nivel local. Como ejemplos de estas iniciativas, cabe señalar el establecimiento y la labor del Grupo de tareas sobre los derechos de la vivienda en Camboya, coordinado por la oficina local del ACNUR, con la participación de los organismos y programas competentes de las Naciones Unidas, la municipalidad de Phnom Penh, el Ministerio de Tierras y representantes de la sociedad civil, de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los pobres de las zonas urbanas. El Grupo de tareas se estableció con el objetivo concreto de evitar los desalojos forzosos y poner solución a las situaciones de emergencia que conllevan. El Relator Especial, tras su misión al Afganistán, ha tenido noticia de iniciativas positivas análogas que se han tomado en ese país.

B. Organizaciones de la sociedad civil.

87. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han establecido varias estrategias para informar a la sociedad sobre los desalojos forzosos y para oponerse a éstos. En estas estrategias se considera que los desalojos forzosos son la manifestación a corto plazo de los crónicos obstáculos a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, por una parte, las OSC llevan a cabo actividades de fomento de la capacidad y de sensibilización con el fin de evitar los desalojos en el futuro y, por otra, adoptan estrategias para intervenir inmediatamente ante las violaciones de los derechos humanos que representan los desalojos forzosos.

88. Por lo que hace a la prevención de los desalojos mediante la creación y el mantenimiento de viviendas adecuadas, las OSC han llevado a cabo, en los planos nacional e internacional, diversas actividades, entre las que cabe destacar las siguientes: instar a los gobiernos a encontrar alternativas a los desalojos forzosos; participar en la fijación de normas por parte de las instituciones y los gobiernos; preparar encuestas nacionales y mundiales sobre la vivienda; e impartir educación y capacitación sobre los derechos humanos. Diversas organizaciones representantes de comunidades vulnerables, como los habitantes de los barrios de tugurios de las ciudades y los pueblos indígenas y tribales, en muchos casos, han creado alianzas para formar coaliciones y redes de amplia base.

²³ UN-Habitat, *Women's Rights to Land, Housing and Property in Post-Conflict Situation and During Reconstruction: A Global Overview*, Nairobi, 1999.

89. Muchas OSC, como el Centro de Derecho de Vivienda y Desahucios (COHRE), Amnistía Internacional y HIC-HLRN se han servido de las siguientes estrategias para analizar e intervenir inmediatamente ante los desalojos forzados: preparar y difundir medidas urgentes²⁴; realizar misiones para la obtención de datos; preparar encuestas y documentar casos²⁵; movilizar a particulares y grupos a nivel local; apelar a los órganos internacionales de derechos humanos competentes; y, recurrir a las vías legales en los planos local, nacional y regional. Los informes alternativos a los de los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas han sido otro instrumento de utilidad para crear conciencia a nivel internacional sobre el recurrente problema de los desalojos forzados.

90. Las campañas realizadas por las OSC se han llevado a cabo en colaboración con ONG locales e internacionales. Por ejemplo, la metodología de las medidas urgentes es un medio muy eficaz de compartir información con otras organizaciones para crear un instrumento que pueda utilizarse en los planos nacional e internacional. Las medidas urgentes en el plano internacional han sido iniciadas por organizaciones tanto locales como internacionales, según las características específicas del desalojo y de los acuerdos de colaboración existentes entre las organizaciones nacionales e internacionales. Diversas ONG internacionales como HIC-HLRN, la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y Amnistía Internacional han empezado a aplicar la metodología de las medidas urgentes con mayor frecuencia a las situaciones de desalojos forzados. Estas medidas urgentes son una aportación a la ya abundante documentación que muestra que los desalojos forzados constituyen una violación de los derechos humanos fundamentales.

91. El Relator Especial expresa su satisfacción por las recientes iniciativas de Amnistía Internacional y otras entidades en las que se vincula a los desalojos forzados con los llamamientos para que se adopten políticas de vivienda basadas en el derecho a la vivienda adecuada, tal como se define en los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁶.

VI. CONCLUSIONES

92. En vista de la información y los análisis expuestos, el Relator Especial desea presentar a la Comisión las siguientes sugerencias y solicitarle que imparta las orientaciones que estime oportunas:

- a) En vista de la escala y del aumento del fenómeno de los desalojos forzados, el Relator Especial recomienda que la Comisión organice un seminario de expertos para elaborar directrices claras (o principios rectores) respecto de los desalojos forzados para los Estados. Esas directrices podrían basarse en la**

²⁴ *Urgent Action! HLRN Guide to Practical Solidarity for Defending the Human Right to Adequate Housing*, Housing and Land Rights Network - Habitat International Coalition, 2003.

²⁵ COHRE, Global Survey No. 7.

²⁶ See, for example, *Mass forced evictions in Luanda - a call for a human rights-based housing policy*, Amnesty International (AI Index AFR 12/007/2003), 12 November 2003.

Observación general N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las directrices amplias de derechos humanos sobre los desplazamientos por motivos de desarrollo, los principios rectores sobre los desplazamientos internos, el proyecto de directrices sobre vivienda y discriminación (E/CN.4/2002/59) y las directrices y principios básicos sobre el derecho a las reparaciones para las víctimas de las normas humanitarias y de derechos humanos internacionales. Si bien los instrumentos antes mencionados ofrecen orientación útil y a los Estados y a la comunidad internacional, en opinión del Relator Especial es preciso contar con nuevas normas, en forma de directrices o de principios rectores que incluyan, en forma exhaustiva, las medidas de prevención e indemnización que deben adoptarse respecto de los desalojos forzosos.

- b) En vista del indisoluble vínculo que existe entre el derecho a una vivienda adecuada y los desalojos forzosos, el Relator Especial quisiera instar a la Comisión a incluir más expresamente la cuestión de los desalojos forzosos en el mandato del Relator Especial, en particular alentando expresamente al Relator Especial a intervenir eficazmente, por ejemplo mediante llamamientos urgentes cuando se le haga llegar información verosímil y fiable, y a continuar recabando las opiniones y observaciones de todos los interesados, en particular de los gobiernos.**
- c) En vista de la necesidad de evaluar y supervisar con mayor eficacia los efectos de los desalojos forzosos, incluida la medición de las repercusiones en la mujer y la elaboración de un marco para determinar las indemnizaciones, la Comisión puede solicitar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que elabore indicadores sobre los desalojos forzosos partiendo de la base de los indicadores existentes como los del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y la "matriz de pérdidas" de HIC-HLRN.**
- d) La Comisión debería instar a los órganos de supervisión de tratados a que procuraran recabar información de los Estados sobre las políticas que conducen a los desalojos forzosos. Los órganos de tratados competentes también pueden estudiar la posibilidad de incorporar aspectos de los desalojos forzosos que aclaren el proceso que debe seguirse y las condiciones en las que pueden realizarse, en particular mediante observaciones generales y recomendaciones generales.**
- e) Instar a los organismos y programas competentes de las Naciones Unidas así como a las iniciativas bilaterales y multilaterales a integrar en sus mandatos la labor sobre los trabajos forzosos.**
- f) Instar a los Estados a adoptar políticas y leyes sobre los desalojos forzosos basadas en las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos.**

93. En vista de la importancia que reviste la protección de la mujer, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones con el fin de lograr un tratamiento más completo e integrado del derecho de la mujer a una vivienda adecuada, incluida la protección frente a los desalojos forzosos:

- a) Deben reformarse las leyes y las políticas para lograr que la mujer esté eficazmente protegida frente a los desalojos forzosos. En vista, por ejemplo, de la clara vinculación que existe entre la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada, se insta a los Estados a incluir disposiciones contra la violencia en sus leyes y políticas acerca de la vivienda así como medidas para proteger el derecho de la mujer a la vivienda en las leyes y políticas relacionadas con la discriminación y la violencia doméstica.**
- b) Se insta a los Estados a velar por que se incluyan medidas sobre la igualdad entre los géneros en los programas de reasentamiento y rehabilitación con el fin de que no se prive a las mujeres de sus ventajas. Este aspecto es crítico en todas las etapas, como en las de recopilación de datos, planificación y aplicación. Si no se garantiza la participación de la mujer, los prejuicios sexistas de la administración y los sistemas jurídicos podrían vulnerar los derechos de la mujer en las instituciones consuetudinarias así como poner en desventaja a las mujeres vulnerables. Las mujeres divorciadas y las familias a cargo de una mujer suelen ser víctimas de este tipo de perjuicio.**

94. La Comisión tal vez desee expresar su apoyo a la continuación de la labor en el marco del programa conjunto sobre derechos de la vivienda de ONU-Hábitat/ACNUDH, en particular a la creación de un programa sobre los desalojos forzosos, y seguir alentando a su ejecución, en particular invitando a los Estados que estén en condiciones de hacerlo a que brinden apoyo financiero.
