



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/51
25 de enero de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
57º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN.....		3
INTRODUCCIÓN.....	1 - 11	4
I. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA.....	12 - 55	6
A. Fuentes jurídicas	13 - 22	6
B. Interpretación del concepto jurídico del derecho a una vivienda adecuada.....	23 - 55	8

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. CUESTIONES PRIORITARIAS Y OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA	56 - 86	17
A. La globalización y el derecho a una vivienda adecuada	56 - 61	17
B. El agua potable como derecho humano	62	19
C. La pobreza y su impacto sobre el derecho a la vivienda.....	63 - 65	19
D. Discriminación por razón del género en el derecho a la vivienda y a la tierra.....	66 - 68	20
E. Los niños y el derecho a la vivienda.....	69 - 72	21
F. Desalojos forzosos	73	22
G. Los derechos a la vivienda y a la tierra de las poblaciones indígenas y tribales	74 - 76	22
H. Aplicabilidad del derecho a la vivienda y posibilidad de exigir su cumplimiento ante los tribunales nacionales	77 - 86	23
III. MEDIDAS PARA PROMOVER LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA.....	87 - 107	26
A. Enfoque/metodología propuestos por el Relator Especial	87 - 89	26
B. Cooperación con los gobiernos.....	90	27
C. Cooperación internacional	91 - 96	27
D. Cooperación con las instituciones financieras y económicas internacionales y regionales.....	97	29
E. Cooperación con los órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	98 - 104	29
F. Cooperación con la sociedad civil	105 - 107	31
IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y RECOMENDACIONES...	108 - 110	32

RESUMEN

El desarrollo del derecho humano a una vivienda adecuada como herramienta jurídica y de defensa cobró impulso en el decenio pasado, especialmente gracias a los constantes esfuerzos de la sociedad civil. La consiguiente incorporación de ese derecho en el programa de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y como elemento fundamental del Programa de Hábitat ha garantizado el reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho humano esencial, lo que ha resultado en el reconocimiento de un marco de derechos relacionados con la vivienda y de la importancia decisiva de un enfoque que tenga en cuenta las perspectivas de género y el derecho a la vivienda.

No obstante, es evidente que en la realidad la situación general en materia de vivienda se está deteriorando para la mayoría de los grupos indigentes y vulnerables. De las estimaciones estadísticas disponibles se desprende que en el mundo hay por lo menos 100 millones de personas que carecen totalmente de vivienda. El número de personas sin hogar está aumentando en todo el mundo y de 30 a 70 millones de niños viven en la calle. La situación se exacerba aún más por la tendencia a una urbanización cada vez más rápida, especialmente en África y Asia sudoriental, así como por la pobreza cada vez mayor existente en los países de población predominantemente rural.

En ese contexto la creación del mandato de Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada por la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2000/9, es un hecho positivo y oportuno, habida cuenta asimismo del examen del Programa de Hábitat de 1996 que se llevará a cabo durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en junio de 2001. Durante su mandato el Relator Especial tiene la intención de promover una mayor puesta en práctica y un ejercicio más efectivo del derecho a una vivienda adecuada mediante una metodología constructiva, así como tratar de lograr que se cierre la brecha que existe entre el reconocimiento jurídico y la práctica y se encuentren soluciones a la grave situación en materia de vivienda y las deplorables condiciones de vida existentes en el mundo.

En el presente informe preliminar se establece el marco para la labor del Relator Especial. El informe está dividido en cuatro partes. En la introducción se describen el mandato y la metodología. En la primera sección se establece la condición jurídica del derecho a una vivienda adecuada y se examina la labor pasada y presente realizada tanto dentro como fuera del marco de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. En la segunda sección se tratan los obstáculos al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada y las cuestiones que merecen examinarse más a fondo, especialmente la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y el proceso de mundialización. En la tercera sección se presentan y examinan las medidas que deben adoptar los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para lograr una mayor efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Al final del informe se formulan unas recomendaciones preliminares para que las examine la Comisión.

INTRODUCCIÓN

1. El 17 de abril de 2000, en su 56º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/9, en la que decidió nombrar, por un período de tres años, un relator especial cuyo mandato se centrara en la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, enunciado en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en el derecho a no ser discriminado, enunciado en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y en el apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

2. En la resolución la Comisión pedía al Relator Especial que: a) informara sobre la situación, en todo el mundo, del ejercicio de los derechos a que se refería el mandato; b) promoviera, según procediese, la asistencia a los gobiernos y la cooperación entre ellos en sus esfuerzos por garantizar esos derechos; c) aplicara una perspectiva de género en su labor; d) entablara un diálogo regular y tratara de las posibles esferas de colaboración con los gobiernos, los organismos especializados y los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales que se ocuparan del derecho a la vivienda, como el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales, y formulara recomendaciones sobre el ejercicio de los derechos a que se refería el mandato; e) determinara posibles tipos y fuentes de financiación para los servicios de asesoramiento pertinentes y la cooperación técnica; f) facilitara, cuando correspondiese, la inclusión de las cuestiones relativas al mandato de las oficinas nacionales, las actividades sobre el terreno y las misiones pertinentes de las Naciones Unidas; y g) presentara a la Comisión de Derechos Humanos un informe anual sobre las actividades relacionadas con el mandato.

3. En su 56º período de sesiones la Comisión también aprobó la resolución 2000/13, titulada "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 la que, entre otras cosas, alentaba a todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos a que de manera regular y sistemática tomaran en cuenta la perspectiva de género en la puesta en marcha de sus mandatos, incluida la resolución.

4. El derecho a una vivienda adecuada, al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, debe enmarcarse en el contexto de la realidad actual, en que entre la cuarta y la quinta parte de la población mundial vive en la pobreza absoluta. De los 6.000 millones de habitantes del mundo, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares diarios y 1.200 millones con menos de 1 dólar. Las mujeres constituyen el 70% del total de personas que viven en la pobreza absoluta. La mayoría de los pobres se ven obligados a vivir sin poder atender sus necesidades básicas, como la alimentación, el vestido y la vivienda.

5. Según el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), se estima que en el Sur 600 millones de habitantes de las zonas urbanas viven en viviendas superpobladas y de mala calidad, en que el suministro de agua, el saneamiento, el alcantarillado y la retirada de basura son insuficientes, lo que representa un riesgo constante para la vida y la salud. Es lo que ocurre asimismo con más de 1.000 millones de personas que viven en las zonas rurales.

6. La falta de vivienda no es un fenómeno exclusivo de los países en desarrollo. También existe, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, donde el porcentaje de personas sin hogar es del 1,5 al 2,5%, así como en Francia, Alemania y el Reino Unido, donde el porcentaje se sitúa entre el 4 y el 12%.

7. Sin embargo, las estadísticas no reflejan cabalmente la situación mundial en materia de vivienda. De hecho, las siguientes formas contemporáneas de vivienda miserable permiten comprender mejor esa situación: tugurios y asentamientos precarios; viejos autobuses; contenedores de transporte; aceras; andenes de estación; calles y terraplenes de carreteras; sótanos; escaleras; tejados; cajas de ascensor; jaulas; cajas de cartón; hojas de plástico; y refugios de aluminio y lata.

8. Ante la magnitud del problema, el fundamento y punto de partida del mandato del Relator Especial es el postulado de que sólo el modelo de los derechos humanos, en general, y una estrategia en materia de vivienda y derechos sobre la tierra, en particular, permitirán introducir los cambios radicales y sistémicos que se necesitan para solucionar la crisis a que hace frente la humanidad. Basándose en la extensa base jurídica del derecho a la vivienda (véase la sección A *infra*) y en la importante actividad de la sociedad civil, tanto en lo conceptual como en la práctica, el Relator Especial desea proponer la siguiente definición de trabajo del derecho a una vivienda adecuada:

"El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad."¹

9. Esta definición contiene una interpretación amplia del derecho a la vivienda que tiene en cuenta la importancia decisiva de ese derecho humano para la vida de millones de habitantes del mundo y es totalmente compatible con el carácter indivisible de los derechos humanos. Durante su mandato el Relator Especial tiene la intención de poner a prueba esa concepción global del derecho a la vivienda y de detallar la naturaleza de las actividades del Estado y la sociedad civil que se necesitan para proteger, promover, respetar y, de ser necesario, restablecer el derecho a una vivienda adecuada.

¹ Esta definición se inspira en los trabajos de la Campaña Nacional India de Promoción de los Derechos en materia de Vivienda, la Coalición Internacional Hábitat y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

10. El Relator Especial desea agradecer las enseñanzas extraídas de un estudio detenido de la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Le ha impresionado el constructivo planteamiento adoptado por el Comité en su trato con los Estados y espera poder mantener una estrecha relación de trabajo con el Comité.

11. Desde su nombramiento el Relator Especial se ha entrevistado con la Alta Comisionada y con el Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos. Agradece su asesoramiento y aliento. También agradece el apoyo de la Coalición Internacional Hábitat y de su Comité pro Derecho a la Vivienda y la Tierra, así como del Comité Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre los Derechos Humanos en el Comercio y la Inversión.

I. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

12. Desde que se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, el derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido explícitamente en una gran variedad de instrumentos internacionales. El párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración dice así: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". En el presente examen se estudian las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, otras declaraciones y orientaciones, así como los hechos ocurridos dentro y fuera del marco de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas que han contribuido a aclarar la condición jurídica del derecho a una vivienda adecuada.

A. Fuentes jurídicas

13. Sobre la base de las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a una vivienda adecuada se profundizó y reafirmó aún más en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966. El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto dispone lo siguiente: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".

14. El derecho a una vivienda adecuada también se reconoce en otros instrumentos internacionales centrados en la necesidad de proteger los derechos de determinados grupos. El apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) dice así: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: ... h) gozar de

condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones".

15. En el párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) se establece lo siguiente: "Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación". El párrafo 3 del artículo 27 dice así: "Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda".

16. El artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) dispone: "En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros".

17. El inciso iii) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) obliga a los Estados "a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... e) ... iii) El derecho a la vivienda;".

18. El párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) dispone lo siguiente: "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación".

19. El párrafo 1 del artículo 43 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990, que aún no ha entrado en vigor) dice así: "Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: ... d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres;".

20. Si bien no son legalmente vinculantes, muchas declaraciones y recomendaciones internacionales contienen diversas referencias y disposiciones relativas a los derechos a la vivienda y a la tierra, así como a las condiciones de vida. Las siguientes son particularmente importantes: la Declaración de los Derechos del Niño (1959, principio 4), la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la vivienda de los trabajadores (1961, sec. II, párr. 2; sec. III, párr. 8.2 b); sec. VI, párr. 19; y Sugerencias acerca de los métodos de aplicación, sec. I, párr. 5); la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969, parte II, art. 10); la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975, art. 9); la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos (1976, sec. III.8 y cap. II.A3); la Declaración de la UNESCO sobre la raza y los prejuicios raciales (1978, art. 9.2); la Recomendación N° 162 de la OIT, sobre los trabajadores de edad (1980, sec. II, párr. 5 g)); y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986, art. 8.1).

21. Las cuestiones relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada también se destacan en declaraciones y programas de acción aprobados por varias conferencias y cumbres mundiales de las Naciones Unidas celebradas en el decenio pasado, como el Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), y el Programa de Hábitat aprobado por la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (1996).

22. Las disposiciones relativas al derecho a una vivienda adecuada de esas y otras declaraciones y recomendaciones pueden consultarse en los folletos informativos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) N° 21 ("El derecho humano a una vivienda adecuada") y N° 25 ("Los desalojos forzosos y los derechos humanos"), así como en otros enlaces de la página sobre vivienda del sitio de la OACDH en Internet (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/i2ecohou.htm>).

B. Interpretación del concepto jurídico del derecho a una vivienda adecuada

23. A raíz de la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los dos últimos decenios se han hecho importantes esfuerzos, tanto dentro como fuera del marco de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, para aclarar y ampliar aún más el concepto jurídico del derecho a una vivienda adecuada enunciado en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto. A continuación se presenta un panorama de las contribuciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos creados en virtud de tratados, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Comisión de Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), así como de la sociedad civil.

1. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

24. En su cuarto período de sesiones, celebrado en 1990², el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedicó un día de debate general a la cuestión del derecho a una vivienda adecuada, y en diciembre de 1991, en su sexto período de sesiones, adoptó la Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada³. La observación general refleja tanto la concepción global del derecho a una vivienda adecuada como el valor que tiene desde el punto de vista de la adecuación. El Comité aconseja a los Estados Partes que no interpreten el derecho a la vivienda en un sentido estricto o restrictivo, como el "mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o... como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte" (párr. 7).

² Véase el documento E/1990/23-E/C.12/1990/3, cap. VI, sec. B.

³ E/1992/23-E/C.12/1991/4, anexo III; las observaciones generales también pueden consultarse en el sitio de la OACDH en Internet.

25. Basándose en esa interpretación amplia, en la observación general se enuncian siete aspectos del derecho a la vivienda que determinan la "adecuación": a) la seguridad jurídica de la tenencia, con inclusión de la protección legal contra el desalojo forzoso; b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) los gastos soportables; d) la habitabilidad; e) la asequibilidad para los grupos en situación de desventaja; f) el lugar; y g) la adecuación cultural (párr. 8).

26. Además, en su 16º período de sesiones, celebrado en 1997, el Comité aprobó la Observación general N° 7 sobre los desalojos forzosos⁴, en la que se define la expresión como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos" (párr. 4). En la Observación general N° 7 se recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes tienen la obligación de utilizar "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, para proteger los derechos que reconoce el Pacto" y que "una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz" (párr. 10).

27. En otras observaciones generales aprobadas por el Comité también pueden encontrarse referencias a otras cuestiones relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada. La Observación general N° 5 (11º período de sesiones, 1994) sobre las personas con discapacidad⁵ se refiere a los efectos de la discriminación en la vivienda fundada en la discapacidad (párrs. 15 y 22). Citando la norma 4 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1996), en esa observación general se afirma que, además de la necesidad de conseguir que las personas con discapacidad tengan acceso a una alimentación adecuada, una vivienda accesible y otras necesidades materiales básicas, es indispensable también lograr que haya "servicios de apoyo... incluidos los recursos auxiliares", para su utilización por las personas con discapacidad, "a fin de ayudarles a aumentar su nivel de autonomía en su vida cotidiana y a ejercer sus derechos" (párr. 33). En la Observación general N° 6 (13º período de sesiones, 1995) sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad⁶, se recuerda que en el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento se pone de relieve, entre otras cosas, "... que la vivienda destinada a los ancianos es algo más que un mero albergue y que, además del significado material, tiene un significado psicológico y social que debe tomarse en consideración" (párr. 33).

28. El contenido y la naturaleza de las directrices y observaciones generales aprobadas refleja la tendencia a una interpretación más amplia y más global del derecho a una vivienda adecuada, lo que es bien evidente en la observación general más reciente aprobada por el Comité, la N° 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud⁷ (22º período de sesiones, 2000),

⁴ E/1998/22-E/C.12/1997/10, anexo IV.

⁵ E/1995/22-E/C.12/1994/20, anexo IV.

⁶ E/1996/22-E/C.12/1995/18, anexo IV.

⁷ E/C.12/2000/4.

en la que se pone de relieve la vinculación entre éste y otros derechos: "El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente..." (párr. 11). Detallando las obligaciones fundamentales de los Estados en la esfera del derecho a la salud, el Comité establecía que esas obligaciones implicaban garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable (párr. 43).

29. El Relator Especial llevó a cabo un estudio preliminar de las observaciones finales aprobadas por el Comité desde su 10º período de sesiones, celebrado en 1993, y descubrió que en las observaciones finales sobre más de 50 países y territorios se hacían referencias concretas a cuestiones jurídicas o de otra índole relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada. El Relator admira el rigor con que el Comité ha venido abordando este derecho humano fundamental. En particular, el Comité ha seguido profundizando la cuestión de la indivisibilidad de todos los derechos humanos y la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el párrafo 7 de la Observación general Nº 4. En muchos casos la cuestión del derecho a una vivienda adecuada se ha examinado junto con otros derechos, como la salud, la educación, el agua y la alimentación, así como en el marco de las disposiciones del Pacto destinadas a combatir la discriminación. En un futuro informe el Relator Especial examinará más detenidamente esas conclusiones.

30. El Comité ha aconsejado a los Estados Partes que adopten disposiciones institucionales en la administración pública para que las obligaciones que han contraído en virtud del Pacto se tengan en cuenta en una etapa temprana también en la formulación de las políticas nacionales sobre cuestiones tales como la vivienda, la salud y la educación. El Comité ha señalado que la falta de información detallada sobre la vivienda y el desalojo forzoso ha impedido que los Estados Partes examinen cabalmente los informes y que, de ser necesario, los Estados Partes deberían pedir asistencia e incluso cooperación internacional. El Comité ha tomado cada vez más conciencia de la cooperación internacional en la economía y el desarrollo que ha tenido lugar al margen de las normas de derechos humanos, y ha tomado nota de las violaciones de los derechos relacionados con la vivienda, como los desalojos forzosos, provocados por las medidas gubernamentales resultantes de la desregulación y privatización, así como de los programas de ajuste estructural.

31. A juicio del Relator Especial, el Comité tiene una importante función que cumplir en lo que respecta a precisar aún más el derecho a una vivienda adecuada y establecer normas. Al respecto, opina que la aprobación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de potenciar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en general, aumentaría la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. El examen de casos individuales de violación de los derechos relacionados con la vivienda contribuiría a aportar claridad y precisión al examen de los derechos relacionados con la vivienda, mejorando así la comprensión de las cuestiones en juego. Además, los procedimientos de denuncia colectiva permitirían al Comité abordar las violaciones en gran escala de los derechos que tienen en materia de vivienda las comunidades vulnerables y marginadas, como las poblaciones indígenas y tribales. Los procedimientos de denuncia

y subsiguiente investigación también elucidarían las obligaciones en conflicto que imponen a los Estados los tratados internacionales de derechos humanos y los acuerdos económicos internacionales, que, entre otras cosas, provocan la regresión de los derechos humanos.

2. Labor de otros órganos creados en virtud de tratados

32. El Relator Especial también reconoce la importante labor llevada a cabo por otros órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. A los fines del presente informe, también llevó a cabo una actividad similar al examinar las observaciones finales aprobadas por esos órganos desde 1992 y otros acontecimientos recientes. Por razones de espacio, sólo puede presentarse aquí un breve resumen de las conclusiones, pero el próximo informe contendrá un análisis más detallado.

33. El Comité de los Derechos del Niño, desde su segundo período de sesiones, celebrado en 1992, ha afirmado constantemente la vinculación entre los derechos del niño y otros derechos, especialmente en las situaciones extremas de pobreza, conflictos, desastres y desigualdad social. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité ha venido prestando especial atención a la protección de los niños pertenecientes a grupos vulnerables, como los niños desplazados y refugiados, los niños discapacitados y sin hogar, o los niños que son objeto de malos tratos o de actos de violencia en el hogar. En los últimos años ha preocupado particularmente al Comité la situación de los niños que viven y trabajan en la calle y de los niños que viven por sus propios medios y carecen de una vivienda adecuada, así como la particular vulnerabilidad de las niñas que se encuentran en esas situaciones.

34. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha centrado su atención en la igualdad de derechos de la mujer a acceder a la tierra, ser propietaria de ella y heredarla, ya que se trata de un importante factor que afecta la situación de las mujeres de las zonas rurales. Se ha expresado preocupación por los efectos negativos de la globalización y las políticas macroeconómicas en la economía rural, en general, y por la distribución de la tierra en función de los mecanismos del mercado, en particular. Aun en los países en que la ley prevé la igualdad entre el hombre y la mujer en lo que respecta a la tierra, el Comité advierte que los prejuicios y el derecho consuetudinario suelen entorpecer la aplicación de la legislación.

35. También ha preocupado al Comité la igualdad de trato de la mujer en los diversos planes oficiales de subsidios de vivienda, préstamos estatales para vivienda y acceso al crédito, así como la asignación en condiciones de igualdad de viviendas para trabajadores a las mujeres. El Comité alienta a los Estados Partes a que presten plena atención a las necesidades de las mujeres de las zonas rurales y garanticen su participación activa en el diseño, aplicación y supervisión de los programas y políticas destinados a beneficiarlas, especialmente cuando se trate de mujeres que encabezan el hogar y sus familiares, incluso en esferas tales como el acceso a los servicios sociales y de salud, proyectos generadores de ingresos y vivienda.

36. Al Relator Especial le satisfizo especialmente la entrada en vigor, el 22 de diciembre de 2000, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, gracias a la ratificación de ese instrumento por el primer grupo de diez Estados Partes. Puede considerarse que el Protocolo Facultativo constituye un reconocimiento evidente de los problemas especiales a que tienen que hacer frente las mujeres al

tratar de obtener reparación por la violación de sus derechos humanos. El Protocolo prevé la aplicación por el Comité de procedimientos individuales o colectivos de denuncia e investigación. Con respecto a los derechos relacionados con la vivienda, el Protocolo Facultativo proporcionará un mecanismo adicional de vigilancia y brindará la posibilidad de investigar las violaciones sistemáticas de esos derechos de la mujer.

37. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprobó su recomendación general XIX en su 47º período de sesiones, celebrado en 1995⁸. En esa recomendación el Comité señalaba que en muchas ciudades la estructura de las zonas residenciales se veía influida por las diferencias de ingresos de los grupos que, en ocasiones, se combinaban con diferencias de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, de modo que los habitantes podían ser estigmatizados y las personas sufrir una forma de discriminación en la que se mezclarían los motivos raciales con otro tipo de motivos. En su declaración ante la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en 1996⁹, el Comité también puso de relieve la cuestión de la segregación residencial y sus consecuencias económicas, sociales y psicológicas de gran alcance.

38. En el clima cada vez más tenso de división racial y étnica que existe en el mundo, el Relator Especial señala, además de la disposición sobre el derecho a la vivienda del inciso iii) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la obligación de los Estados que figura en el artículo 3 de condenar "especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza". A este respecto, la próxima Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebrará en Sudáfrica en septiembre de 2001, brinda una oportunidad única para adoptar medidas concretas contra la discriminación racial en la vivienda y los derechos sobre la tierra. El Relator Especial opina que la Conferencia Mundial debería instar a los Estados a seguir más de cerca la situación de los grupos raciales y étnicos marginados, realizando periódicamente muestreos y recogiendo periódicamente datos estadísticos desglosados por grupo racial o étnico, especialmente en lo que respecta a los indicadores económicos y sociales fundamentales, incluida la vivienda. Además, la Conferencia Mundial debería exhortar a los Estados a aprobar instrumentos legales que prohíban la discriminación racial en todas las esferas de los sectores público y privado, incluidas la vivienda y las políticas relativas a la tierra, así como en la prestación de los servicios conexos, o a perfeccionar los instrumentos existentes.

39. El Relator Especial también es consciente de la labor realizada por el Comité de Derechos Humanos, que es importante para comprender la indivisibilidad del derecho a la vivienda y los derechos civiles y políticos¹⁰. En el próximo informe el Relator Especial examinará de manera más detallada la labor del Comité de Derechos Humanos.

⁸ A/50/18, anexo VII.

⁹ A/51/18, anexo IV.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las observaciones finales del Comité sobre el cuarto informe periódico del Canadá, aprobadas en su 65º período de sesiones, celebrado en 1999 (CCPR/C/79/Add.105),

3. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

40. Paralelamente a la labor de los órganos creados en virtud de tratados, la cuestión del derecho a la vivienda ha recibido especial atención en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, anteriormente llamada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. El Relator Especial desea rendir tributo a su predecesor, el magistrado Rajindar Sachar, por su importante labor. En 1991 se confió al Sr. Sachar, en virtud de la resolución 1991/26 de la Subcomisión, la tarea de preparar un documento de trabajo sobre el derecho a una vivienda adecuada, para determinar la mejor forma de promover el reconocimiento y la puesta en práctica de ese derecho. El documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1992/15) se centraba principalmente en las cuestiones jurídicas relacionadas con ese derecho y en las principales causas de la crisis mundial de la vivienda. En 1993 la Subcomisión designó al Sr. Sachar Relator Especial sobre el fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada. En su primer informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1992/15) el Sr. Sachar presentó un análisis jurídico detallado de las obligaciones legales de los Estados de respetar, proteger y satisfacer los derechos relacionados con la vivienda. El documento también contribuyó a aclarar los conceptos erróneos sobre esos derechos y a mejorar la comprensión de la forma en que pueden hacerse efectivos, así como las medidas que los gobiernos están obligados a adoptar con ese objeto.

41. En su segundo informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1994/20) el Relator Especial examinó los obstáculos que seguían entorpeciendo la plena efectividad del derecho a la vivienda, como la idea errónea de la falta de recursos públicos como impedimento para el pleno ejercicio de los derechos relacionados con la vivienda. En el informe también se incluía un proyecto de convención internacional sobre esos derechos, cuya finalidad era recoger en un documento único los derechos y obligaciones dimanantes del derecho a una vivienda adecuada.

42. Su informe final (E/CN.4/Sub.2/1995/12) contenía un marco para determinar los principios e indicadores del derecho a la vivienda, y concluía con recomendaciones detalladas sobre el pleno ejercicio de ese derecho, destinadas a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a otros organismos internacionales. También reconocía plenamente la función catalizadora de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de ese derecho humano.

43. En su informe final el Sr. Sachar hacía especial hincapié en la necesidad de que los grupos de derechos humanos adoptaran un enfoque integral de esos derechos. Además, el Sr. Sachar contribuyó a determinar una serie de elementos del derecho a la vivienda que "hay que considerar intrínsecamente justiciables", como la protección contra desalojos y/o demoliciones forzosos arbitrarios, infundados, punitivos o ilegales; la no discriminación e igualdad de acceso en materia de vivienda; la asequibilidad y accesibilidad de la vivienda; y un acceso equitativo al crédito, las subvenciones y la financiación en condiciones razonables para los grupos desfavorecidos. El Sr. Sachar también observó que, a pesar de los importantes progresos realizados en la definición de los derechos relacionados con la vivienda, su ejercicio y aplicación judicial seguían siendo insuficientes, lo que constituye una de las preocupaciones actuales más importantes del Relator Especial.

en las que el Comité consideró las graves consecuencias de la falta de vivienda sobre el derecho a la vida.

44. El juez Sachar señaló asimismo que era necesario hacer más esfuerzos para comprender la naturaleza exacta de la relación existente entre el derecho a la vivienda y el derecho a un medio ambiente saludable; el derecho a la salud; el derecho a la tierra y a la alimentación; y los derechos de la mujer y del niño. El Relator Especial coincide con el juez Sachar en que se trata de derechos coherentes y tiene la intención de estudiar más detalladamente la relación que los vincula.

45. Durante el mandato del Sr. Sachar y posteriormente, la Subcomisión aprobó una serie de resoluciones en que afirma ese derecho, así como su importancia para los derechos de los niños (resolución 1994/8), las mujeres (resoluciones 1997/19 y 1998/15) y los refugiados y los desplazados internos (1998/26) en materia de vivienda.

4. Comisión de Asentamientos Humanos y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) (Hábitat)

46. El Relator Especial reconoce las contribuciones hechas por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) (Hábitat) y la Comisión de Asentamientos Humanos al desarrollo del contenido del derecho a la vivienda y de las estrategias para ponerlo en práctica. El derecho a una vivienda adecuada también fue objeto de la atención internacional, especialmente en la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en la resolución 43/181, de 1988. Tanto el CNUAH como la Estrategia Mundial afirman lo siguiente: "Una vivienda adecuada significa... disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos. Todo ello a un costo razonable"¹¹.

47. En 1993 la Comisión de Asentamientos Humanos aprobó la resolución 14/6, relativa al derecho humano a una vivienda adecuada¹², en la que se ponen en marcha diversos procesos para hacer efectiva la protección y promoción de ese derecho. Posteriormente, el CNUAH preparó un documento de referencia en que proponía las medidas iniciales de la estrategia en la esfera del derecho a la vivienda¹³. Sobre la base de ese documento, en enero de 1996 se celebró en Ginebra una reunión del Grupo de Expertos sobre el derecho humano a una vivienda adecuada, organizada conjuntamente por el CNUAH y el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En esa reunión se examinaron los instrumentos jurídicos y mecanismos de vigilancia existentes, y se reconoció la necesidad de preparar un instrumento legal internacional para promover y proteger los derechos relacionados con la vivienda¹⁴.

¹¹ A/43/8/Add.1, párr. 5.

¹² A/48/8, anexo I, sec. A.

¹³ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), "Towards a Housing Rights Strategy: Practical Contributions by UNCHS (Habitat) on Promoting, Ensuring and Protecting the Full Realization of the Human Right to Adequate Housing" (HS/C/15/INF.7).

¹⁴ Véase el documento HS/C/16/2/Add.2, anexo II.

48. La convocación de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul, en junio de 1996, fue sumamente importante. En el Programa y Plan de Acción de Hábitat se volvió a confirmar la naturaleza jurídica del derecho humano a una vivienda adecuada y se propusieron medidas para prevenir la falta de vivienda; impedir la discriminación en materia de vivienda; promover la seguridad de la tenencia; prevenir los desalojos ilegales y promover el acceso a la información, la tierra, los servicios y la financiación de una vivienda asequible. La Conferencia también reconoció el papel decisivo de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones comunitarias en el proceso de puesta en práctica del derecho a una vivienda adecuada.

49. En 1997, en su resolución 16/7, relativa a la realización del derecho humano a una vivienda adecuada¹⁵, la Comisión recomendó que se preparara un programa conjunto entre el CNUAH y el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En consecuencia, ambas organizaciones organizaron conjuntamente en Ginebra una reunión del Grupo de Expertos sobre los aspectos prácticos del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. En esa reunión se elaboró un proyecto de directrices para la adopción de medidas por las partes pertinentes en los ámbitos local, nacional e internacional, incluida una propuesta de programa conjunto de las Naciones Unidas sobre los derechos relacionados con la vivienda encabezado por el CNUAH y la OACDH. En julio de 2000 el CNUAH inició la Campaña Mundial sobre Seguridad de la Tenencia.

50. Si bien todas esas medidas son importantes, el Relator Especial opina que los progresos realizados en la elaboración y aplicación de una estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, incluido el programa de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, han sido lentos. La responsabilidad especial de poner en práctica los derechos relacionados con la vivienda incumbe a la OACDH y al CNUAH. Además, esos derechos deben institucionalizarse en todas las dependencias competentes de la OACDH y el CNUAH, incluso contratando personal especializado en el tema. El Relator Especial considera que la preparación de un programa de las Naciones Unidas sobre los derechos relacionados con la vivienda es fundamental para su mandato y prestará su asistencia en esa tarea.

51. El Relator Especial también señala que en los últimos años el CNUAH ha tratado de adoptar una nueva visión estratégica, en la que se autodenomina "Organismo de las ciudades". Aunque la tendencia de la población mundial a vivir en las ciudades tal vez haya justificado ese enfoque, la realidad del mundo actual es que los países del Oriente Medio, varios países del África subsahariana y Asia siguen siendo fundamentalmente rurales (del 70 al 80% de la población vive en las zonas rurales). Preocupa al Relator Especial el hecho de que actualmente no haya en las Naciones Unidas ningún organismo que se ocupe de la terrible situación en materia de vivienda y de las deplorables condiciones de vida en zonas del mundo que son predominantemente rurales. Durante su mandato, espera poner de relieve la situación de la vivienda en las zonas rurales y formular las consiguientes recomendaciones normativas.

52. Además de ocuparse de las mencionadas deficiencias del CNUAH, la Asamblea General, en su período extraordinario de sesiones destinado a realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat ("Estambul + 5"), debe ocuparse de la

¹⁵ A/52/8, anexo I, sec. A.

reafirmación del derecho a una vivienda adecuada en el Programa de Hábitat, lo que podría hacerse iniciando un proceso de aprobación de instrumentos, tales como normas o directrices uniformes, sobre los diversos aspectos del ejercicio del derecho a la vivienda. Esto es fundamental para que los Estados continúen celebrando consultas destinadas a lograr el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. El Relator Especial participará en el proceso preparatorio del período extraordinario de sesiones para garantizar que se examinen estas cuestiones.

5. Contribución de la sociedad civil

53. El Relator Especial reconoce el importante papel que desempeña la sociedad civil en la búsqueda de una mayor claridad en la definición del derecho a la vivienda y su aplicación práctica. Entre las actividades de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias figuran, en términos generales, la elaboración de métodos e instrumentos para supervisar el disfrute del derecho a la vivienda y los obstáculos a su ejercicio, así como una mayor especialización en el ámbito de los diversos derechos económicos, sociales y culturales. La profesionalización cada vez mayor de la labor de los observadores de los derechos relacionados con la vivienda y las organizaciones de derechos humanos en general es fundamental para resolver los problemas que plantea el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en su relación orgánica con otros derechos humanos. La sociedad civil está respondiendo al llamamiento formulado en el Pacto en favor de "la realización progresiva" con ideas prácticas sobre las medidas que pueden adoptar los gobiernos, incluso para facilitar las iniciativas de la población. Por consiguiente, la cooperación de las organizaciones no gubernamentales con los órganos de supervisión de tratados en su calidad de laboratorios de solución de problemas, un ejemplo de lo cual es la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, continúa determinando el derecho a la vivienda y dándole sentido práctico.

54. El Relator Especial conoce las actividades que realiza la sociedad civil sobre el terreno, como la capacitación y la elaboración de metodologías para poner en práctica el derecho a una vivienda adecuada y vigilar su ejercicio. Un ejemplo de esas actividades es el de un equipo técnico del Comité Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre los Derechos Humanos en el Comercio y la Inversión, de Hábitat, que ha reunido su experiencia en materia de vivienda y derechos sobre la tierra en diversas regiones para elaborar un barómetro de los derechos relacionados con la vivienda. Como resultado de esa actividad se está preparando un "juego de herramientas" compuesto de ejercicios y métodos relacionados con las medidas lógicas y progresivas destinadas a lograr el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. La aplicación de ese barómetro ha contribuido a diversos objetivos, en particular: a) vigilancia, documentación y registro; b) cuantificación y evaluación de los efectos; c) detección y solución de los problemas; d) información y campañas públicas; e) movilización social; f) labor de los medios de información; g) asistencia jurídica; h) demandas de indemnización; e i) cooperación con los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados.

55. El Relator Especial desea señalar a la atención de la Comisión otros valiosos recursos en materia de derechos económicos, sociales y culturales resultantes de los esfuerzos que ha hecho la sociedad civil para fundamentar los derechos relacionados con la vivienda y detallar los problemas que plantea su puesta en práctica¹⁶.

II. CUESTIONES PRIORITARIAS Y OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

A. La globalización y el derecho a una vivienda adecuada

56. Las resoluciones de la Subcomisión sobre el comercio, la inversión y la financiación (1998/12, 1999/30 y 2000/7), los estudios de los Relatores Especiales sobre la globalización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/1999/11 y E/CN.4/Sub.2/2000/13) y la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluida su declaración sobre la globalización en 1998 y en la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio de 1999 (E/C.12/1999/9), así como sus debates generales y sesiones de trabajo oficiosas con agrupaciones de la sociedad civil, como INCHRITI, son una prueba del creciente interés en las cuestiones que plantea la globalización y su valiosa contribución a estas cuestiones.

57. Es un hecho bien conocido que los beneficios de la globalización varían con el grado de desarrollo de los países y también, en gran medida con la capacidad de la población para aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece. Para las personas sin hogar y para los indigentes, los beneficios de la globalización apenas han sido apreciables. Las conclusiones de la Base de Datos Mundiales sobre Indicadores Urbanos de la Comisión de Asentamientos Humanos, revelan que existe una gran disparidad entre los diversos grupos de ingresos, en el interior de los países y entre países, en términos de disponibilidad, capacidad de acceso y habitabilidad de la vivienda, así como en la disponibilidad de servicios de agua, electricidad, etc., lo que ha provocado un aumento del número de personas cuyas viviendas y condiciones de vida son inadecuadas e inseguras.

58. Casi todos los países, a todos los niveles de desarrollo, han llevado a cabo programas macroeconómicos de reforma durante los dos últimos decenios, influidos fuertemente por las fuerzas del mercado y por la política de las instituciones financieras internacionales. Estas reformas y las decisiones de política nacional sobre liberalización, desregulación y privatización han limitado en grado variable las opciones de política monetaria y fiscal para fines sociales,

¹⁶ Véase, en particular, Stephen Hansen, Thesaurus of Economic, Social and Cultural Rights: Terminology and Potential Violations, American Association for the Advancement of Science, Washington D.C., 2000; Allan McChesney, Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights: A Handbook, American Association for the Advancement of Science, Washington D.C., 2000; Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource, Programa Internacional de Pasantías en Derechos Humanos y Foro Asiático para el Desarrollo de los Derechos Humanos, 2000; y Monitoring Economic, Social and Cultural Rights: The Philippine Experience Phase One, Centro de Información en materia de Derechos Humanos de Filipinas, Manila, 1997.

incluido el suministro de una vivienda adecuada. Además, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) informa que, pese a estas reformas económicas, el esperado crecimiento económico ha sido demasiado lento, en particular en los países menos adelantados (PMA) para lograr mejoras apreciables en las condiciones de vida o en las condiciones sociales¹⁷. Los inconvenientes de prestar cada vez más atención a estrechas consideraciones macroeconómicas que determinan la disponibilidad de recursos para sectores sociales han sido una preocupación creciente de diversos órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados.

59. Cuando los países en desarrollo han conseguido atraer importantes corrientes de capital privado, el rápido crecimiento de las ciudades con frecuencia supera el ritmo de construcción de viviendas adecuadas, lo que hace que cada vez haya más personas indigentes que viven en barrios de tugurios que carecen de seguridad o servicios cívicos. Esta situación se agrava aún más cuando las autoridades municipales o los promotores privados eliminan estos asentamientos para destinarlos a usos comerciales o a viviendas de rentas elevadas. Además, la creciente tendencia a la privatización de los servicios y del mercado de la vivienda también provoca por lo general la especulación de los terrenos, la comercialización de la vivienda como un producto más, la aplicación de tasas por la utilización de ciertos servicios, como agua, saneamiento y electricidad, y la revocación o enmienda de las leyes sobre control de alquileres o precios máximos de la tierra; el resultado ha sido una marginación cada vez mayor de los indigentes.

60. La intención del Relator Especial es establecer vínculos entre el proceso de globalización y la realización del derecho a una vivienda adecuada, en particular mediante la compilación de datos y análisis empíricos y la evaluación del impacto del ajuste macroeconómico y del servicio de la deuda sobre las políticas nacionales en materia de vivienda y tierras. También es necesario verificar si las actuales recetas mundiales en materia de política social, que se recomiendan como "medidas de buen gobierno" (Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión de Asentamientos Humanos) y "medidas para reducir la pobreza" (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) son compatibles con los principios del derecho a la vivienda y con las obligaciones del Estado.

61. Es preciso definir urgentemente un programa de investigaciones a fin de determinar el impacto de la globalización económica sobre la vivienda y los derechos a la tierra. El Relator Especial recabará el asesoramiento de los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas y espera colaborar con ellos, incluidos los órganos creados en virtud de los tratados y los relatores especiales sobre globalización y su impacto sobre los derechos humanos, sobre el ajuste estructural y la deuda y sobre el derecho a la alimentación, de ser posible mediante la convocación de un seminario de expertos. El Relator Especial agradecería a los gobiernos y a la sociedad civil que le ayudasen ofreciéndole información y apoyo para llevar a cabo este ejercicio, y facilitando las visitas a esos países.

¹⁷ Véase UNCTAD, The Least Developed Countries 2000 Report, UNCTAD/LDC/2000.

B. El agua potable como derecho humano

62. El derecho a disponer de agua potable y de servicios de saneamiento está intrínsecamente relacionado con la plena realización del derecho a una vivienda adecuada. A nivel mundial, 1.700 millones de personas carecen de acceso a agua potable y 3.300 millones no disponen de servicios de saneamiento adecuados¹⁸. El Relator Especial es consciente de la meritoria labor de la Subcomisión sobre este tema, como lo demuestra el documento de trabajo del Sr. El Hadji Guissé sobre el derecho de todos a disponer de agua potable y servicios de saneamiento (E/CN.4/Sub.2/1998/7). En este documento, el Sr. Guissé menciona específicamente el párrafo 8 de la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, según el cual "todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a ... agua potable". También pone de relieve los obstáculos a esta disponibilidad, incluidos algunos aspectos macroeconómicos como son los efectos de la deuda externa, los programas de ajuste estructural, la privatización de empresas públicas y una planificación inadecuada, lo que provoca una distribución desigual del agua, tanto desde el punto de vista socioeconómico como del geográfico. A esta lista, el Relator Especial desearía añadir los obstáculos a la realización del derecho a la vivienda que resultan de la aplicación de "tasas a los usuarios", en particular cuando esto se hace sin tener en cuenta la capacidad de los pobres para destinar sus escasos fondos a este recurso vital. Habida cuenta de la necesidad de mejorar la labor relativa al derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento, y de acuerdo con la resolución 2000/8 de la Subcomisión, que destaca los aspectos de "cooperación internacional" de esta labor, el Relator Especial tratará de que esta cuestión siga siendo un elemento central de su mandato, y tiene intención de apoyar y complementar plenamente, en el contexto del derecho a la vivienda y a la tierra, el mandato y la importante labor del Sr. Guissé.

C. La pobreza y su impacto sobre el derecho a la vivienda

63. El Relator Especial tiene intención de seguir investigando, mediante análisis y estudios de casos concretos, la relación entre pobreza y derecho a la vivienda, y de señalar a la atención de la Comisión y del sistema de las Naciones Unidas diversas cuestiones. Teniendo en cuenta que en cualquier recomendación de política que formule durante su mandato debe considerar como participantes a las personas y comunidades cuya vivienda y condiciones de vida son inseguras e inadecuadas, y tener en cuenta sus opiniones, el Relator Especial se propone examinar, en particular:

- El impacto de la creciente disparidad de ingresos entre países y dentro de los países;
- El impacto de la globalización económica;
- La inobservancia de los instrumentos internacionales de derechos humanos; y

¹⁸ Santosh Mehrotra, Jan Vandermoortele y Enrike Delamonica, Basic Services for All? Public Spending and the Social Dimension of Poverty (Florenca: UNICEF, Centro de Investigaciones Innocenti, 2000).

- El excesivo énfasis a nivel nacional en la riqueza per se, así como la falta de una política de justicia distributiva, incluida la reforma agraria y el aumento de los gastos sociales.

64. Frente a esta realidad, es urgente combatir la idea errónea de que los pobres, en particular los que viven en los barrios de tugurios y otras zonas marginadas, son los responsables de la violencia social y la degradación del medio ambiente. A decir verdad, son las principales víctimas de estos fenómenos. Ha surgido una nueva forma de discriminación que todavía no se tiene en cuenta en los instrumentos de derechos humanos, y hay grupos de personas que se ven cada vez más marginados y discriminados no sólo por motivos de raza, clase o género, sino por ser pobres. El Relator Especial tratará de que esta forma de discriminación se tenga en cuenta en los preparativos de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

65. El Relator Especial quisiera también señalar a la atención la situación de la vivienda en los países menos adelantados, habida cuenta de su creciente pobreza, de la deficiencia de los servicios públicos y de otros factores ambientales y sociales que han afectado a los PMA en el último decenio. La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (LDC-III), que se celebrará en Bruselas en mayo de 2001, ofrece una oportunidad para que tanto los PMA como los países desarrollados reafirmen sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y renueven sus compromisos en el nuevo Programa de Acción que se adopte. El Relator Especial observa con preocupación que, pese a haberse reconocido las cuestiones de la vivienda en el Programa de Acción de 1990, el actual proyecto de Programa de Acción para la LDC-III (A/CONF.191/IPC/L.4) no incluye ninguna referencia a la vivienda como elemento de un nivel de vida adecuado, lo que es esencial para fortalecer la capacidad humana de los PMA. El Relator Especial insta a la Conferencia a que reconozca y establezca mecanismos para integrar los derechos económicos, sociales y culturales en la aplicación y seguimiento de los resultados de la Conferencia.

D. Discriminación por razón del género en el derecho a la vivienda y a la tierra

66. El Relator Especial reconoce que en toda violación de los derechos humanos hay un aspecto relacionado con el género, y que esto es especialmente cierto en el caso de la violación del derecho a la vivienda. El acceso y el control sobre la tierra, la propiedad y la vivienda son aspectos determinantes de las condiciones de vida de la mujer, y factores necesarios para el desarrollo de unos asentamientos humanos sostenibles en el mundo de hoy. Estos derechos son esenciales para la seguridad económica y física de la mujer en su lucha por la igualdad entre géneros.

67. De conformidad con la resolución 2000/13 de la Comisión y con el fin de que se reconozca el importante papel de la mujer y se promuevan sus derechos, el Relator Especial alentará a la comunidad internacional a que garantice el cumplimiento de las estrategias y objetivos previstos en numerosos instrumentos legales, y a que se concedan a la mujer derechos reales, más que ilusorios, por lo que respecta a la vivienda. Asimismo, alentará y apoyará la necesaria transformación estructural con respecto a la potenciación del papel de la mujer y, a tal efecto, se esforzará por promover la concienciación en cuanto a los compromisos y responsabilidades de los gobiernos y de la comunidad internacional y su obligación de rendir cuentas.

68. Al Relator Especial le preocupa gravemente la situación de las mujeres cuyas vidas se rigen por leyes constitucionales y leyes sobre el estatuto personal. Para las mujeres que viven en países con estas leyes tiene especial importancia el hecho de que las costumbres tradicionales impidan la igualdad de derechos a heredar la tierra y los bienes o exijan la mediación de un familiar varón. El Relator Especial pone de relieve el derecho de la mujer a no ser objeto de ningún tipo de conducta discriminatoria, enunciado en la resolución 2000/13 y, de acuerdo con esta convicción y esta resolución, tiene intención de investigar a fondo esta cuestión durante su mandato. El Relator Especial se propone colaborar a este respecto con las dependencias y programas pertinentes de la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, con los órganos pertinentes creados en virtud de los tratados y con otras personas con un mandato sobre esta cuestión, en particular con el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer.

E. Los niños y el derecho a la vivienda

69. El artículo 6.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que "los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño", aspectos con los que están relacionados plenamente el derecho a la vivienda y las condiciones de vida del niño. Estos derechos humanos son esenciales para su desarrollo cognitivo, físico, cultural, emocional y social, en particular si se tiene en cuenta que los niños son desproporcionadamente vulnerables a los efectos negativos de unas condiciones de vida inadecuadas e inseguras.

70. La Subcomisión, en su resolución 1994/8 sobre el niño y el derecho a una vivienda adecuada, destacó el impacto negativo de la pobreza y, en particular de unas condiciones de vida y de vivienda inadecuadas, sobre los derechos básicos del niño. Esto pone de relieve la relación entre la pobreza y la falta de unas condiciones propicias al desarrollo, a saber agua no contaminada, instalaciones de saneamiento, alimentos, salud y educación. Durante todo su mandato el Relator Especial se propone prestar especial atención a las consecuencias que las violaciones del derecho a una vivienda adecuada tienen sobre los derechos básicos del niño, en particular de las niñas y otros que tienen necesidades especiales y/o son objeto de discriminación¹⁹.

71. Además, el Relator Especial alienta a los Estados y a los órganos de las Naciones Unidas, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional a que adopten un enfoque proactivo para la realización de los derechos del niño a la vivienda, y a que, de conformidad con la resolución 1994/8, adopten soluciones sostenibles para reducir la pobreza con el fin de que mejoren las condiciones de vida y de vivienda del medio millardo de niños del mundo que viven en la pobreza absoluta. El Relator Especial reconoce asimismo que estas soluciones deben incluir necesariamente la participación de los niños.

¹⁹ El Relator Especial toma nota de diversos informes importantes del UNICEF, como "La reducción de la pobreza comienza con los niños" y "Situación de los niños del mundo, 2001", enfocados desde la perspectiva de los derechos humanos.

72. El Relator Especial procurará que estas cuestiones reciban la debida consideración en el próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre los niños que se celebrará en septiembre de 2001 y que incluirá un examen de los progresos realizados desde la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990.

F. Desalojos forzosos

73. La cuestión de los desalojos forzosos se menciona brevemente en diversas secciones del presente informe. En su próximo informe, el Relator Especial prestará especial atención al fenómeno de los desalojos forzosos que, según se reconoce en la resolución 1993/77 de la Comisión, constituyen violaciones flagrantes de los derechos humanos. En particular, el Relator Especial realizará un examen a fondo de la definición legal de desalojos forzosos tal como figura en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario y en las diversas resoluciones de la Comisión y de la Subcomisión. El Relator Especial examinará los documentos que han ampliado la definición legal, en particular las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité Especial de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los seminarios de expertos sobre el derecho a la vivienda (1996) y sobre desalojos forzosos (1997); las observaciones finales de los órganos creados en virtud de los tratados; las directrices de las Naciones Unidas sobre desplazamientos por motivos de desarrollo y sobre desplazamientos internos; los aspectos del traslado de poblaciones relacionados con los derechos humanos; y los principios sobre restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas. Además, el Relator Especial tiene la intención de examinar los desalojos forzosos que se producen como consecuencia, en particular de depuraciones étnicas, conflictos civiles, proyectos de desarrollo y la negación del derecho a la libre determinación. El Relator Especial prestará particular atención a las consecuencias desproporcionadas de los desalojamiento forzados sobre las mujeres y los niños.

G. Los derechos a la vivienda y a la tierra de las poblaciones indígenas y tribales

74. El Relator Especial toma nota de que la realización del derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a obtener y mantener un hogar y una comunidad seguros en los que vivir en paz y dignidad cobra relevancia especial en el caso del derecho de las poblaciones indígenas y tribales a una vivienda adecuada, en particular por lo que respecta a sus reivindicaciones y derechos sobre la tierra. Esta cuestión ha sido una de las más controvertidas en las relaciones de los Estados con las poblaciones indígenas y ha ocupado un lugar destacado en los debates de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las poblaciones indígenas y tribales desde 1987 en que se señaló a la atención en las conclusiones y recomendaciones de José R. Martínez-Cobo²⁰. La relación especial de las poblaciones indígenas con sus tierras se pone de manifiesto claramente no sólo por su comportamiento y su modo de vida sino también por las consecuencias fatales del despojo histórico de sus tierras.

²⁰ Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, vol. V - Conclusiones, propuestas y recomendaciones (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.XIV.3), párrs. 196 y 197.

75. La Relatora Especial de la Subcomisión sobre esta cuestión, la Sra. Erica-Irene A. Daes, ha señalado que para las poblaciones indígenas los derechos de supervivencia implican al menos cuatro elementos clave relacionados con el lugar en que viven: a) que existe una relación profunda con sus tierras, territorios y recursos; b) que esta relación implica diversos aspectos y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicos y políticos; c) que esta relación implica una dimensión colectiva; y d) que el aspecto intergeneracional de esta relación es crucial para la identidad, supervivencia y viabilidad cultural de las poblaciones indígenas (véase E/CN.4/Sub.2/2000/25). Cada uno de estos elementos implica otros tantos aspectos fortalecidos por la concepción holística y el reconocimiento legal generalizado del derecho a una vivienda adecuada.

76. El Relator Especial tiene intención de examinar estos vínculos así como los aspectos relacionados con la vivienda que se desprenden de las normas explícitas que figuran en diversos instrumentos internacionales, como el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribuales en países independientes, y el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas. También tratará de dirigirse al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas y de establecer unas relaciones de trabajo con el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas con el fin de comprender los diversos obstáculos que se oponen todavía al disfrute de los derechos legalmente reconocidos de los indígenas a la vivienda y a la tierra.

H. Aplicabilidad del derecho a la vivienda y posibilidad de exigir su cumplimiento ante los tribunales nacionales

77. Más de 30 países incluyen actualmente el derecho a la vivienda en su marco constitucional, además de en leyes concretas. Para los 145 Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la garantía del reconocimiento y aplicación a nivel nacional de los derechos reconocidos en el Pacto sigue siendo una prioridad importante. En consecuencia, es preciso que el derecho a una vivienda adecuada pueda exigirse ante los tribunales a todos los niveles para que los Estados respeten, protejan, promuevan y apliquen efectivamente el derecho a la vivienda. Frente a este reto permanente, es importante tomar nota de algunos hechos significativos, tanto positivos como negativos.

78. Uno de los hechos más importantes ha sido el reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución de Sudáfrica:

"Artículo 26. 1) Toda persona tiene derecho a acceder a una vivienda adecuada. 2) El Estado debe tomar medidas razonables, legislativas y de otro tipo, dentro de los recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de este derecho. 3) Nadie podrá ser desalojado de su vivienda ni podrá destruirse ésta sin una orden de los tribunales dictada después de considerar todas las circunstancias pertinentes. Ninguna ley podrá permitir los desalojos arbitrarios."

79. Esta disposición trascendental ya ha tenido efecto en la legislación. El 4 de octubre de 2000, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica dictó un fallo en relación con el derecho a la vivienda de personas obligadas a vivir en condiciones deplorables mientras esperaban su turno a

que se le asignasen viviendas de renta moderada²¹. Este fallo supuso un avance considerable en el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada, tanto a nivel nacional como internacional, al basarse en el artículo 39 de la Constitución de Sudáfrica²², en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²³ y en las obligaciones básicas mínimas de los Estados Partes en el Pacto fijadas en la Observación general N° 3²⁴.

80. El Tribunal sostuvo que el derecho internacional pertinente debe servir de pauta a los tribunales internos pero, sobre todo, que Sudáfrica, como Estado signatario del Pacto estaba obligada a respetar sus principios. El Tribunal sostuvo asimismo que el Estado estaba obligado a cumplir sus compromisos de una forma proactiva y práctica, pese a las dificultades financieras, y que los trabajos y políticas necesarios para atender estos compromisos son cuestiones susceptibles de revisión judicial.

81. En marcado contraste, dos fallos recientes en la India pueden considerarse reveses importantes. En el mismo mes en que tuvo lugar el caso de Sudáfrica, el Tribunal Supremo de la India, en el asunto Narmada Bachao Andolan c. La Unión de la India y otros²⁵ reveló una actitud regresiva con respecto al derecho a la vivienda, y un desprecio tanto de los derechos humanos fundamentales como de las obligaciones de la India en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶. La cuestión que se discutía era la continuación de las obras del embalse de Narmada, y su impacto considerable, tanto sobre el medio ambiente

²¹ Véase El Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Irene Grootboom y otros, caso CCT/11/00, visto el 11 de mayo de 2000 y fallado el 4 de octubre de 2000.

²² El artículo 39 dispone que los tribunales deben "promover los valores que sustenta una sociedad abierta y democrática basada en la dignidad humana, la igualdad y la libertad [y] deben tener en consideración el derecho internacional".

²³ Sudáfrica se convirtió en Estado signatario el 3 de octubre de 1994, pero todavía no ha ratificado el Pacto.

²⁴ El magistrado Yacoob, del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, describió en estos términos el significado de la obligación básica mínima: "es el nivel por debajo del cual no debe quedar nunca la conducta del Estado para que se considere cumplida la obligación. Todo derecho implica un nivel esencial mínimo que debe ser respetado por los Estados Partes".

²⁵ Narmada Bachao Andolan c. la Unión de la India y otros, 18 de octubre de 2000 [en lo sucesivo Narmada].

²⁶ El Tribunal Supremo de la India ha sostenido en diversas ocasiones que el derecho internacional puede considerarse parte de la legislación nacional del país. Gramophone Co. of India c. B. B. Pandey, 1984 (2) SCC 534; PUCL c. Unión de la India, 1997 (3) SCC 433; y CERC c. Unión de la India, 1995(3) SCC 42 son casos que sustentan esta afirmación. Además, el artículo 51 de la Constitución de la India dispone: "El Estado se esforzará por... c) promover el respeto del derecho internacional y las obligaciones de los tratados en los tratados mutuos de las personas...". En consecuencia, se alienta a los tribunales y al poder legislativo a que mantengan la armonía con el derecho internacional en las disposiciones que adopten.

como sobre centenares de miles de miembros de las tribus del valle de Narmada, que han sido desplazados sin un plan adecuado de reasentamiento y rehabilitación²⁷.

82. Al Relator Especial le preocupa que a pesar de conocer perfectamente la incapacidad de las autoridades para determinar el número total de personas que quedarían desplazadas y encontrar tierras adecuadas para su reasentamiento, así como el reasentamiento incompleto de los ya desplazados, el Tribunal Supremo fallase que: "... el desplazamiento de las poblaciones tribales y otras personas no daría lugar *per se* a una violación de sus derechos fundamentales u otros derechos..."²⁸, y decidiera que la construcción del embalse continuase. Este fallo contradice otras decisiones anteriores del Tribunal Supremo, que habían reconocido el derecho a la vivienda como un derecho vinculado al derecho a la vida²⁹, así como en las decisiones del Tribunal sobre las controversias relacionadas con el agua del Narmada. También constituye un revés en la lucha legítima de la población de la cuenca del Narmada, dirigida por Narmada Bachao Andolan (Campaña para salvar el Narmada), peticionario en este caso.

83. En otro caso, el Tribunal Superior de Bombay conoció una demanda presentada en 1995 por el Bombay Environmental Action Group (BEAG) para "desalojar inmediatamente" a las personas que se habían asentado ("como ocupantes sin título") en las proximidades del Parque Nacional Sanjay Gandhi, a fin de asegurar la protección del "entorno y todos sus aspectos". A raíz de esta demanda, el Tribunal Superior de Bombay, el 7 de mayo de 1997, dio instrucciones a las autoridades competentes para que desalojasen a los interesados de sus hogares de conformidad con diversas leyes para la protección y conservación de la naturaleza, privándolos así de hecho de su medio de vida.

84. El Tribunal de Derechos Humanos del Pueblo Indio en el caso del Parque Nacional Sanjay Gandhi, determinó que la demanda del BEAG era una prueba clara de que su visión de un "ambiente no contaminado" excluía a amplios sectores de la población que carecían de tierra y vivían en la pobreza absoluta. Además, la orden de desalojo sumario del Tribunal afectará eventualmente a medio millón de personas que viven en tugurios. Resultaba particularmente inquietante el hecho de que el Tribunal no sólo ordenase este desalojo masivo sino que hubiese ordenado explícitamente la demolición de los hogares y la destrucción de todas las pertenencias

²⁷ Según las cifras oficiales, el proyecto Sardar Sarovar desplazará a 40.827 familias, en su mayoría de las comunidades tribales. Según cálculos oficiosos esta cifra podría llegar al medio millón de personas.

²⁸ Narmada, párr. 61.

²⁹ Véase Francis Coralie c. el Territorio de la Unión de Delhi (1981) 1 SCC 608; R. Francis Mullin c. el Administrador del Territorio de la Unión de Delhi (1982) 2 SCR 516; Olga Tellis c. Bombay Municipal Corp. (1985) 3 SCC 545; Shantistar Builders c. Narayan Khimalal Totame y otros (1990) 1 SCC 520; Keshavananda Bharti c. el Estado de Kerala (según se informa en Unnikrishnan c. el Estado de Andhra Pradesh, pág. 2229); y Chamelli Singh y otros c. el Estado de Uttar Pradesh (JT 1995 9) SC 380. Pueden verse extractos de este fallo en el sitio de Internet sobre vivienda de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

y materiales de construcción que, en la primera oleada de desalojos, fueron amontonados y quemados por la brigada de demolición.

85. El reconocimiento de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos es esencial para su plena realización. Por ello, causa preocupación el hecho de que ciertos fallos a través del mundo ofrezcan, desgraciadamente, una base legal para un creciente conflicto entre los partidarios del derecho a un entorno saludable y el derecho a la vivienda y la supervivencia. Estos fallos no sólo crean discordia entre derechos humanos complementarios, sino que con ello violan los derechos humanos de las mismas personas que los tribunales deben proteger.

86. En los dos casos citados, el Relator Especial recibió comunicaciones de las partes afectadas. El Relator Especial seguirá vigilando estos y otros casos y tomará medidas para poner de manifiesto la incompatibilidad de estas decisiones judiciales con las disposiciones internacionales sobre derechos humanos y desalojos forzados. Con el tema "Exigibilidad ante los tribunales del derecho a la vivienda", dedicará una sección de su próximo informe a los hechos positivos y negativos, en relación con el derecho humano a la vivienda, en los tribunales nacionales, y desearía recibir información sobre hechos como los señalados antes.

III. MEDIDAS PARA PROMOVER LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

A. Enfoque/metodología propuestos por el Relator Especial

87. El Relator Especial se propone adoptar un enfoque constructivo que permita encontrar soluciones con miras a la realización del derecho humano a una vivienda adecuada. Si bien del análisis de las violaciones permite aclarar muchos aspectos del derecho a la vivienda (por ejemplo, al estudiar las causas y consecuencias de los desalojos forzados), el Relator Especial tiene la intención de centrarse, sobre todo, en determinar dónde y en qué forma la innovación y la cooperación estratégica han permitido la realización de estos derechos. El Relator Especial se propone sacar de este análisis conclusiones sobre las políticas que han dado resultados prácticos. Al mismo tiempo, procederá a un análisis crítico de la actual tendencia mundial a considerar las "prácticas óptimas" desde el punto de vista del derecho a la vivienda.

88. El Relator Especial tratará de investigar los aspectos clave del derecho a la vivienda, teniendo presente el carácter indivisible de todos los derechos humanos, en particular la interacción entre el derecho a la vivienda como derecho económico, social y cultural y los derechos civiles y políticos básicos, como son el derecho a la información y el derecho a la seguridad del hogar, sin los cuales el derecho a una vivienda adecuada carecería de sentido.

89. Con el fin de cumplir este ambicioso mandato, el Relator Especial solicitará la cooperación y colaboración de diversas personas, organizaciones e instituciones del Estado. Además, espera iniciar un diálogo activo con los organismos de las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales, instituciones financieras internacionales, órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos y organizaciones de la sociedad a todos los niveles posibles.

B. Cooperación con los gobiernos

90. Los extensos trabajos realizados en el último decenio sobre el derecho a la vivienda han permitido aclarar muchas ideas sobre la naturaleza exacta de las responsabilidades del Estado a nivel internacional y nacional. Los próximos informes del Relator Especial detallarán la naturaleza de estas obligaciones, y se centrarán en particular en los siguientes aspectos:

- a) Iniciar un diálogo con el fin de seguir desarrollando el "contenido básico" del derecho a una vivienda adecuada, así como las obligaciones del Estado de "reconocer, respetar, proteger y satisfacer" este derecho;
- b) Definir y estudiar la posibilidad de establecer indicadores y criterios de referencia para comprender mejor el significado del término "adecuado" en el contexto del derecho a la vivienda como componente del derecho a un nivel de vida adecuado;
- c) Aplicar los principios de Limburgo y las directrices de Maastricht;
- d) Explorar las posibilidades de exigir ante los tribunales nacionales el respeto del derecho a una vivienda adecuada;
- e) Analizar las presiones de la globalización, el ajuste estructural y el servicio de la deuda y sus consecuencias sobre la capacidad de los Estados para aplicar el derecho a una vivienda adecuada; y
- f) Ampliar el significado de "cooperación internacional" en el contexto de las obligaciones reconocidas en los pactos de derechos humanos en relación con el derecho a la vivienda.

C. Cooperación internacional

91. Tienen especial importancia las obligaciones de los Estados emanadas de las disposiciones de los instrumentos legales internacionales sobre cooperación internacional. Estas obligaciones son especialmente importantes habida cuenta de la actual realidad mundial, caracterizada por las crecientes disparidades de ingresos, el consiguiente malestar de la sociedad civil, la atención prestada a estos hechos por los medios académicos y los medios de comunicación, que han puesto de relieve las políticas y principios rectores de las instituciones multilaterales y bilaterales que propician la globalización económica. Los grupos mencionados, que ponen en duda la base ideológica y metodológica de la globalización económica, reconocen la importancia de la función "normativa" del Estado. El vínculo con las obligaciones del Estado de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos resulta evidente.

92. Por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, debe prestarse especial atención a los artículos 2.1, 11, 15, 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que parten de la base de la cooperación internacional de conformidad con los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, así como de la obligación de los Estados Partes de reconocer la función esencial de la cooperación internacional y reafirmar su compromiso de adoptar medidas conjuntamente y por separado.

93. De lo dicho se desprende que las políticas internacionales de los Estados (o las políticas que los Estados aportan para su formulación en los foros e instituciones multilaterales) deben respetar la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos. Estas conclusiones y estas disposiciones tienen evidentemente consecuencias para el comercio, la inversión, la financiación, la deuda y las políticas de ajuste estructural.

94. En el contexto del derecho a una vivienda adecuada es importante tener presente que la obligación establecida en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sentido de que "los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento", el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aclaró el sentido de esta obligación en su Observación general N° 4, tanto para los Estados como para las instituciones financieras internacionales, los cuales;

"... deberían indicar las esferas relativas al derecho a la vivienda adecuada en las que la financiación externa tendría el mayor efecto. Tales solicitudes deberían tener plenamente en cuenta las necesidades y opiniones de los grupos afectados" (párr. 19).

95. El Relator Especial desearía destacar que, en esta época de creciente interdependencia en que resulta evidente que los Estados, actuando por sí solos, no pueden cumplir sus obligaciones relativas a los derechos humanos, es importante no limitarse a discutir la asistencia oficial para el desarrollo u otras formas de asistencia financiera. Los aspectos de "solidaridad" y "fraternidad" de la cooperación internacional exigen una atención urgente. Para asegurarse de que las obligaciones emanadas de las disposiciones sobre "cooperación internacional" de los instrumentos internacionales de derechos humanos se cumplen, el Relator Especial examinará dos esferas de actuación:

- a) La necesidad de revisar las obligaciones internacionales económicas y otras obligaciones actuales y potenciales; y
- b) La necesidad de asistencia mediante una "acción conjunta y separada" para mejorar las condiciones de vida y de vivienda.

96. El Relator Especial considera que la "cooperación internacional" es un valioso campo de investigación y un aspecto del derecho internacional y las relaciones de derechos humanos al que no se ha prestado atención suficiente. Al Relator Especial le complace la atención que está recibiendo esta cuestión en diversos foros de derechos humanos³⁰ y, de conformidad con la resolución 2000/9, desearía contribuir al desarrollo de instrumentos que resulten útiles para los gobiernos, los órganos competentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, las organizaciones internacionales en materia de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales para contrarrestar los efectos

³⁰ Véanse, en particular, las actas del Seminario sobre comercio internacional, inversiones y financiación y los derechos económicos, sociales y culturales: La función del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 6 de mayo y 19 de agosto de 2000 (CESCR/WK), disponible en el sitio en la red de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

negativos de la globalización económica. El Relator Especial desearía también insistir en los aspectos relacionados con los derechos humanos de la cooperación internacional en el contexto de la Reunión Internacional Intergubernamental de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo, que se celebrará en 2002.

D. Cooperación con las instituciones financieras y económicas internacionales y regionales

97. Se observa que se presta una atención creciente a la pobreza y a decisiones que corresponden al Estado en las políticas de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, según se refleja en algunos nuevos instrumentos como el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) del FMI (que sustituyó en noviembre de 1999 al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que había suscitado controversias) y el Documento sobre la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y el Marco Integral de Desarrollo (CDF) del Banco Mundial. El Relator Especial estima, sin embargo, que, habida cuenta de la renuencia de estas instituciones a renunciar a la estrecha perspectiva macroeconómica que sigue orientando estas nuevas iniciativas, es poco probable que sus políticas contribuyan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en general y del derecho a una vivienda adecuada, en particular. El Relator Especial prestará especial atención a los cambios en las condiciones políticas como resultado de la conversión del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) en Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, y las consiguientes reacciones nacionales, y examinará también los actuales mecanismos de alivio de la deuda, en particular la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y su posible efecto sobre las perspectivas de reducción de la pobreza de estos países, en particular el derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial espera con interés colaborar estrechamente con otros órganos que han recibido mandatos de la Comisión y la Subcomisión.

E. Cooperación con los órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

1. Establecimiento de vínculos con los órganos creados en virtud de los tratados y otros órganos que han recibido mandatos

98. El Relator Especial hará todo lo posible para fortalecer los vínculos entre su mandato y el de los órganos creados en virtud de los tratados, así como con otros órganos establecidos por la Comisión y la Subcomisión, incluidos los relatores sobre la alimentación, el agua, los desplazados internos, los migrantes, las poblaciones indígenas, los niños de la calle, los defensores de derechos humanos, la mujer y la violencia, la pobreza extrema, y los efectos de las políticas de ajuste estructural y la deuda exterior. El Relator Especial ha tenido oportunidad, durante el breve período transcurrido desde su nombramiento, de mantener conversaciones oficiosas con otros varios relatores especiales y expertos independientes, y está convencido que las consultas regulares con todos aquellos que han recibido un mandato enriquecerán el contenido normativo de todos los derechos y reforzará el impacto de los mandatos sobre temas concretos. Agradece asimismo la oportunidad que ha tenido de mantener un diálogo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 24º período de sesiones, el 29 de noviembre de 2000, y agradece los útiles consejos y orientaciones recibidos de los miembros del Comité.

2. Consultas entre organismos

99. Del Relator Especial se espera que desempeñe una función catalítica promoviendo la cooperación entre organismos entre los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. A tal efecto, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en cooperación con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, organizó una reunión de consultas entre organismos en Ginebra, el 28 de noviembre de 2000, con el fin de hacer un inventario inicial de las actividades llevadas a cabo por los diversos organismos relacionados con este mandato. La evaluación inicial reveló que los diversos aspectos del derecho a una vivienda adecuada eran considerados con gran interés por diversos organismos, incluido el ACNUR y el UNICEF, y que otros estaban reevaluando los aspectos de la vivienda relacionados con su mandato, teniendo en cuenta la pertinencia de la perspectiva de los derechos humanos.

100. Esta reunión fue también sumamente útil para que el Relator Especial pudiera determinar las posibles modalidades de interacción con los órganos de las Naciones Unidas en el desempeño de su mandato y, a este respecto, el Relator Especial pide a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que organice estas consultas entre organismos con carácter regular.

3. Integración del derecho a una vivienda adecuada en las actividades operacionales de las Naciones Unidas

101. El Relator Especial reconoce el importante papel que desempeña el sistema de las Naciones Unidas, mediante un uso efectivo de los procedimientos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y del sistema de evaluación común para los países (CCA), en respuesta a las necesidades de sus Estados Miembros y en la promoción del ejercicio de todos los derechos humanos sobre el terreno. En este contexto, el Relator Especial es consciente de que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha promovido activamente los enfoques basados en este derecho a través de la evaluación común para los países y del MANUD. Aunque el actual indicador de la evaluación común para los países incluye estadísticas sobre la vivienda, en términos de espacio vital suficiente, es necesario desglosar los indicadores sobre aspectos distintos del género y la geografía, como son la discriminación y la exclusión por motivos de raza, religión y origen étnico, para que el análisis del disfrute del derecho a una vivienda adecuada sea más significativo. Con tal fin, el Relator Especial espera cooperar con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y con el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas a fin de perfeccionar el MANUD y el sistema de evaluación común para los países (CCA) como instrumentos para promover, en el contexto del derecho a una vivienda adecuada: a) la participación libre, activa y significativa; b) la potenciación del papel de la mujer; c) la rendición de cuentas por todos los asociados; y d) la no discriminación y la atención especial a los derechos de los grupos y comunidades vulnerables.

102. En este contexto, el Relator Especial observa con interés el reciente lanzamiento por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos de la Campaña Mundial sobre Seguridad de la Tenencia, y considera importante el fortalecimiento de la cooperación entre ambas oficinas y con otros asociados, incluida la sociedad civil, con el fin de impulsar la campaña para la ulterior realización de este derecho. El Relator Especial procurará que esta campaña evolucione conceptualmente desde su limitado enfoque actual, a fin de abarcar las

exigencias más amplias del derecho a una vivienda adecuada. Esta reevaluación debe incluir también una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil que a través del mundo trabajan directamente desde una perspectiva basada en el derecho a la vivienda.

103. El Relator Especial acogió complacido la oportunidad de asistir a una reunión conjunta de cooperación técnica, celebrada el 28 de noviembre de 2000, entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en la que se puso de manifiesto que la gran mayoría de las actividades y proyectos sobre el terreno de ambos organismos no se conceptualizaban y estructuraban desde una perspectiva basada en la vivienda como derecho humano. Por eso, el Relator Especial examinará las actividades de cooperación técnica de todos los organismos pertinentes, en particular de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

4. Cooperación con los órganos regionales de derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos

104. El Relator Especial tiene intención de establecer relaciones de trabajo con los mecanismos regionales de derechos humanos y con las instituciones nacionales de derechos humanos, con el fin de comprender el alcance de la labor sobre el derecho a la vivienda de estos organismos y, en caso necesario, alentarlos a que sigan trabajando sobre este derecho. Es evidente, por ejemplo, la necesidad de que las instituciones nacionales de derechos humanos se centren más en los derechos económicos, sociales y culturales. También tratará de señalar a la atención de estos órganos las violaciones del derecho a la vivienda que se pongan en conocimiento del Relator Especial.

F. Cooperación con la sociedad civil

105. El Relator Especial reconoce y admira el ingenio y el carácter innovador de la sociedad civil por lo que respecta al derecho a la vivienda, y espera servir de conducto a esta sabiduría para que las voces de los indigentes lleguen a oídos de la comunidad internacional, en particular a través de las manifestaciones populares como son los poemas, ejemplos de casos concretos y narraciones.

106. Durante el último decenio, la sociedad civil ha acumulado experiencia en distintas esferas relacionadas con el mandato del Relator Especial. Entre estas figura el trabajo conceptual y la labor de adopción de normas, la enseñanza de los derechos humanos y el material docente, las estrategias para la planificación alternativa de los asentamientos de tugurios, la financiación comunitaria, la organización de campañas, la documentación de las violaciones de este derecho, etc.

107. El Relator Especial establecerá metodologías de colaboración en las diversas fases de las actividades en curso. Entre estas metodologías podrían figurar las siguientes:

- a) Preparar cuestionarios sobre la forma de supervisar la realización del derecho a la vivienda y evaluar las violaciones;
- b) Elaborar un mecanismo de respuesta urgente;

- c) Alentar un mayor uso del sistema de las Naciones Unidas, incluso procedimientos alternativos de presentación de informes; y
- d) Alentar la elaboración de material de enseñanzas sobre derechos humanos, incluidos manuales de capacitación, etc.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y RECOMENDACIONES

108. Habida cuenta de la información de que ya dispone el Relator Especial, es evidente que las condiciones de vida y de vivienda en todo el mundo están empeorando. En consecuencia, la creación del mandato del Relator Especial es una medida digna de elogio que podría permitir comprender mejor las razones estructurales de esta situación y servir de catalizador para institucionalizar el derecho a la vivienda. El Relator Especial estima que una actitud franca en el ejercicio de su mandato, que tenga en cuenta la gran experiencia que acumulan los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, la sociedad civil y la comunidad de profesionales, puede dar lugar a recomendaciones concretas de política destinadas a reducir las enormes deficiencias en la realización mundial del derecho humano a una vivienda adecuada.

109. En consecuencia, el Relator Especial tiene intención de promover la vinculación entre el derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado, así como los procesos mundiales de examen de las conferencias de las Naciones Unidas, incluido el examen quinquenal del Programa de Hábitat (Estambul + 5) en junio de 2001, el examen decenal de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en septiembre de 2001, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA-III), en mayo de 2001, y la Reunión Internacional Intergubernamental de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo, en 2002. En el presente informe ya se han destacado las cuestiones que deben plantearse en estas conferencias.

110. Las siguientes recomendaciones, que se someten respetuosamente a la Comisión, permitirán al Relator Especial desempeñar eficazmente su mandato:

- a) Habida cuenta del interés que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha mostrado siempre en esta cuestión, el Relator Especial pide a la Comisión que le permita presentar informes anuales, tanto a la Comisión como a la Asamblea General;
- b) El Relator Especial considera importante la necesidad de llevar a cabo nuevos estudios, basados en la elaboración de un programa de investigaciones, sobre los efectos del proceso de globalización, incluida la liberalización, la desregulación y la privatización, prestando especial atención a la vivienda. La Comisión podría pedir al Relator Especial que convoque a un seminario de expertos, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, a fin de abordar estas cuestiones e iniciar un proceso que permita al Relator Especial hacer recomendaciones de política;

- c) Teniendo en cuenta que la cuestión crítica de la mujer y el derecho a la vivienda será un tema recurrente durante su mandato, el Relator Especial pide a la Comisión que le permita también presentar informes anuales a la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer;
- d) La Comisión podría confiar al Relator Especial las tareas de recibir y responder a la información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a una vivienda adecuada, en particular a los llamamientos de medidas urgentes en casos de violaciones graves del derecho a una vivienda adecuada, incluidos los desalojos forzados o las políticas y medidas discriminatorias que afectan la realización del derecho a una vivienda adecuada;
- e) Habida cuenta de la amplitud de su mandato y de la magnitud de la crisis de la vivienda, incluido su impacto diferenciado sobre los grupos vulnerables en el mundo de hoy, el Relator Especial pide que se le permita presentar periódicamente, además del informe anual, informes temáticos que pongan de relieve los diferentes aspectos del problema y las soluciones que exige, a fin de proceder a una evaluación adecuada y dar al mandato del Relator un enfoque orientado a la obtención de resultados. Los informes temáticos podrían centrarse en el desarrollo de vínculos entre el derecho a una vivienda adecuada, como componente del derecho a un nivel de vida adecuado y otras cuestiones, como los desalojos y reasentamientos forzados, la cooperación internacional, los indicadores y los criterios de referencia.
