



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2005/48  
3 de marzo de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
61º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### **Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari\***

#### **Resumen**

De acuerdo con el enfoque temático aplicado por el Relator Especial a la vivienda adecuada, este año el informe de la Comisión se centra en el problema de la falta de hogar, sus causas y sus repercusiones, en particular sobre las mujeres, los niños, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas que padecen enfermedades mentales, desde la perspectiva de los derechos humanos. La falta de hogar es quizá el síntoma más visible y más grave de la inobservancia del derecho a una vivienda adecuada. El tema hace necesario un examen de la diversidad de cuestiones relacionadas con la vivienda adecuada; por ejemplo, las repercusiones de la mundialización, la privatización de servicios esenciales, las situaciones de conflicto y la pobreza, así como la discriminación por razones de sexo y otros factores vinculados con la vulnerabilidad al problema de la falta de hogar. Ello requiere un enfoque analítico centrado esencialmente en la seguridad de la tenencia, la seguridad del hogar y la seguridad de la persona.

---

\* El presente informe se ha presentado con retraso para incluir en él la mayor cantidad posible de información actualizada.

Si bien la mayoría de la población mundial vive en algún tipo de alojamiento, aproximadamente la mitad no goza de todos los derechos necesarios para que esa vivienda pueda considerarse adecuada. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, cerca de 100 millones de personas en todo el mundo no tienen donde vivir y más de 1.000 millones no tienen una vivienda adecuada.

No existe una causa única y fácilmente identificable de la falta de hogar. Las causas son diversas y polifacéticas, e incluyen la falta de vivienda asequible, la especulación con la vivienda y las tierras con fines de inversión, la privatización de los servicios comunitarios y la migración del campo a la ciudad sin planificación previa. A ello se suman la destrucción y los desplazamientos causados por los conflictos o los desastres naturales.

El Relator Especial observa con preocupación que el proceso de "aburguesamiento" de zonas urbanas deprimidas, que va acompañado de un aumento del valor de la propiedad y de los alquileres, hace que familias de bajos ingresos vivan en condiciones precarias e incluso que se queden sin vivienda. La existencia de los barrios marginales y los asentamientos de precaristas se debe en parte al enorme déficit de vivienda asequible en el sector estructurado. Preocupan también al Relator Especial las reducciones en los gastos de vivienda pública, las presiones en el mercado de la vivienda de alquiler y las subvenciones para vivienda y servicios comunitarios destinadas a los pobres.

Habiendo observado que en algunos contextos la falta de hogar puede estar vinculada estrechamente a la falta de tierra, el Relator Especial desea señalar que la falta de disposiciones jurídicas que permitan a las comunidades ser propietarias de tierras o vivir en ellas y utilizar en forma productiva los recursos naturales que ahí se encuentran debería también considerarse un obstáculo al pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. La falta de protección de las personas sin hogar y sin tierra de todo el mundo por los sistemas jurídicos se une a la tendencia que existe a penalizarlas y a intensificar la violencia contra ellas.

El Relator Especial insta a los Estados a que tomen conocimiento de las disposiciones enunciadas en la Observación general N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular la definición del Comité de la expresión "desalojos forzosos", y su afirmación de que los desalojos forzosos constituyen, *prima facie*, una violación del derecho a una vivienda adecuada y una causa del problema de la falta de hogar. Asimismo, hace un llamamiento para que se introduzcan sistemas de vivienda pública para los pobres que den prioridad a la reforma agraria y de la tenencia de la tierra, se promulguen leyes que protejan el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, y se creen viviendas en los centros urbanos y se proceda a un desarrollo rural integrado para atender el problema de la migración involuntaria del campo a las ciudades. Hace también un llamamiento para que se adopten conjuntamente criterios humanitarios y de derechos humanos que permitan atender tanto las necesidades inmediatas como a largo plazo de los pueblos y las comunidades de pasar de un estado de carencia de hogar y de tierra a una situación en que tengan acceso a medios de subsistencia y a un lugar seguro donde vivir.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	4
I. DEFINICIÓN DE LA FALTA DE HOGAR.....	11 - 14	6
II. BASE JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN CONTRA LA FALTA DE HOGAR.....	15 - 20	8
III. FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL PROBLEMA DE LAS PERSONAS SIN HOGAR.....	21 - 45	9
A. Factores estructurales.....	23 - 29	9
B. Legislación y política.....	30 - 34	12
C. La falta de hogar como resultado de situaciones de conflicto .....	35 - 39	13
D. Falta de hogar y de tierra .....	40 - 45	15
IV. REPERCUSIONES DEL PROBLEMA DE LA FALTA DE HOGAR - GRUPOS ESPECÍFICOS .....	46 - 63	17
A. Las mujeres .....	46 - 49	17
B. Los niños.....	50 - 52	18
C. Los jóvenes .....	53 - 56	19
D. Los pueblos indígenas.....	57	20
E. Las personas con discapacidades o enfermedades mentales ....	58 - 61	21
F. Comunidades discriminadas por motivos étnicos o de descendencia .....	62 - 63	22
V. ACTIVIDADES Y ESTRATEGIAS PARA PONER DE RELIEVE Y CONTRARRESTAR LA FALTA DE HOGAR .....	64 - 66	23
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	67 - 70	24

## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se presenta de conformidad con la resolución 2004/21 de la Comisión.
2. En el informe preparado al tercer año de su mandato (E/CN.4/2003/5), el Relator Especial presentó una reseña general de sus actividades desde que fue nombrado en 2000 y destacó tendencias, cuestiones prioritarias y problemas que también figuraban en sus informes primero (E/CN.4/2001/51) y segundo (E/CN.4/2002/59 y Corr.1). En su último informe a la Comisión (E/CN.4/2004/48), el Relator Especial adoptó un enfoque temático y se centró en los desalojos forzosos, una de las cuestiones prioritarias en lo que respecta a la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, que la Comisión, en sus resoluciones 1993/77 y 2004/28, describió como violaciones graves de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada. En su informe de 2004, el Relator Especial recomendó un proceso para la elaboración de directrices en materia de derechos humanos relativas a los desalojos forzosos. De ser aprobadas por los Estados, esas directrices podrían contribuir también a reducir la falta de hogar causada por los desalojos.
3. En el presente informe, el Relator Especial sigue aplicando su enfoque temático y se centra en el problema de la falta de hogar, sus causas y sus repercusiones, especialmente en la mujer, los niños, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, en particular enfermedades mentales, desde la perspectiva de los derechos humanos. El síntoma fundamental de inobservancia del derecho a una vivienda adecuada es el problema constante y creciente de la falta de hogar. Se calcula que actualmente hay entre 20 y 40 millones de personas sin hogar en los centros urbanos de todo el mundo<sup>1</sup>. Durante el período que abarca el presente informe, el Relator Especial realizó dos misiones, una a Kenya (febrero de 2004) y otra al Brasil (junio de 2004). Los informes de las misiones a Kenya y al Brasil están disponibles como adiciones al presente informe (E/CN.4/2005/48/Add.2 y Add.3, respectivamente). Al igual que en misiones anteriores, el Relator Especial presenció y recibió el testimonio de personas sin hogar y observó las condiciones de las personas que viven en las calles, entre cajas de cartón, en túneles, en las estaciones de metro y otros espacios parecidos. Los testimonios e informes revelan que a menudo la falta de hogar es, además de la marginación social el resultado de diversas formas de violaciones de los derechos humanos, en particular la discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, origen nacional o social, nacimiento o cualquier otra condición. Asimismo, las repercusiones de la falta de hogar en ciertos grupos son particularmente graves, por ejemplo entre las mujeres, los niños y las personas con enfermedades mentales.
4. En sus informes anteriores, el Relator Especial aplicó el criterio de la indivisibilidad a su mandato, examinando los vínculos con otros derechos como el derecho a la alimentación, el agua, la salud, el trabajo, la propiedad, la seguridad de la persona, la seguridad del hogar y la protección contra los tratos inhumanos y degradantes. Para abordar el problema de la falta de hogar es necesario examinar una diversidad de cuestiones relacionadas con la vivienda adecuada, como las repercusiones de la mundialización, la privatización de servicios esenciales, las situaciones de conflicto y la pobreza, así como las diferencias entre el hombre y la mujer y otros factores que están vinculados con la vulnerabilidad al problema de la falta de hogar. Para ello se

---

<sup>1</sup> United Nations Centre for Human Settlements (UN-Habitat), *The State of the World's Cities, 2001* (Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements, 2001), p. 30.

requiere un enfoque analítico centrado en la seguridad de la tenencia, la seguridad del hogar y la seguridad de la persona.

5. Por primera vez el Relator Especial presenta en la adición a su informe anual las comunicaciones con los gobiernos. El Relator Especial considera alentadoras la buena disposición y la franqueza con que muchos gobiernos han entablado un diálogo constructivo a raíz de una medida urgente o de una carta de transmisión de denuncia recibida por el Relator Especial. Como indicó en sus informes anteriores, la mayoría de los casos en que el Relator Especial ha intervenido se refieren a amenazas o hechos consumados de desalojo forzoso. Pero ya se trate de cuestiones normativas, de supuestos casos de uso excesivo de la fuerza, de falta de consulta y notificación previa, o de falta de disposiciones de indemnización o de otras soluciones de vivienda, la inseguridad fundamental de llegar a quedarse sin hogar contribuye a una "cultura del miedo" con la que los pobres tienen que vivir. Cuando ha sido necesario, el Relator Especial se ha sumado a los llamamientos urgentes respecto de los desalojos forzosos junto con los encargados de otros procedimientos especiales, como el Relator Especial sobre la tortura, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

6. El Relator Especial ha seguido colaborando con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular con los órganos de tratados. El 24 de febrero de 2004, el Relator Especial prestó testimonio ante el Grupo de Trabajo de composición abierta establecido por la Comisión de Derechos Humanos para examinar la cuestión de la redacción de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y destacó la importancia de crear un procedimiento de presentación de quejas para los grupos amenazados o afectados por los desalojos forzosos, la falta de hogar y otras violaciones del derecho a una vivienda adecuada. En agosto de 2004, en el 65º período de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Relator Especial examinó su labor con el Comité, en particular las posibles esferas de colaboración en el futuro. Una de las ideas que surgieron en la reunión fue la elaboración conjunta de preguntas destinadas a los Estados Partes con respecto al derecho a una vivienda adecuada y la discriminación racial.

7. El Relator Especial participó también en varias reuniones y actividades organizadas por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y otros órganos de las Naciones Unidas, en particular, el segundo Foro Urbano Mundial de Hábitat, celebrado en Barcelona (España) en septiembre de 2004. Participó en un debate de grupo paralelo organizado por el Grupo Consultivo sobre desalojos forzosos de Hábitat y en el 12º período de sesiones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrado en Nueva York en abril de 2004, en calidad de ponente principal y miembro del grupo de debate sobre los siguientes temas: "Estado del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y el Plan de Aplicación de Johannesburgo relativo a los asentamientos humanos, del nivel local al mundial" y "Derecho a la vivienda y seguridad de la tenencia - Condiciones previas para proporcionar vivienda a los pobres". En octubre de 2004 el Relator Especial fue invitado por el Grupo de tareas sobre los derechos de vivienda en Camboya -proyecto en el que participan la municipalidad de Phnom Penh, grupos de la sociedad civil y organismos de las Naciones Unidas que el Relator había elogiado en su informe anterior- para seguir examinando su labor,

especialmente en relación con la prevención de los desalojos forzados. En diciembre de 2004, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) invitaron al Relator Especial a dirigirse al Foro de profesionales en materia de derecho a una vivienda adecuada, que se celebró como actividad de seguimiento del Diálogo regional sobre los derechos relacionados con la vivienda, organizado por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda y la CESPAP en junio de 2004.

8. El Relator Especial ha seguido cooperando activamente con iniciativas de la sociedad civil y contribuyendo a ellas. En enero de 2004 participó en el Foro Social Mundial celebrado en Mumbai (India) y en septiembre de 2004 en el Foro Universal de las Culturas, celebrado en Barcelona. También participó en numerosos seminarios y actividades sobre el derecho al agua en distintas partes del mundo, en particular el seminario organizado por la sección sueca de FIAN-FoodFirst Information and Action Network, con motivo de la celebración en Estocolmo de la Semana Mundial del Agua, en agosto de 2004. Durante esa visita el Relator Especial también se reunió con funcionarios pertinentes del Gobierno de Suecia y de la sociedad civil a fin de conocer la situación de la vivienda y las personas sin hogar en Suecia.

9. El Relator Especial formuló una declaración el Día Mundial del Hábitat de 2004, en la que destacó las cuestiones estructurales que contribuyen a la enorme crisis de la vivienda y la falta de hogar que afecta a ciertos grupos, como el de las mujeres, en forma desproporcionada. Hizo un llamamiento a los gobiernos para que adoptaran medidas concertadas con arreglo a sus obligaciones en materia de derechos humanos y advirtió que de no hacerse frente al problema habría más personas sin hogar y sin tierra, y aumentaría la disparidad entre las zonas urbanas y rurales en todo el mundo.

10. La Comisión también ha confiado al Relator Especial la misión adicional de presentar un informe por separado de conformidad con la resolución 2003/22 de la Comisión sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. En el informe sobre la mujer y la vivienda se resumen las diversas actividades en que participó el Relator Especial el año pasado, en particular las declaraciones<sup>2</sup> y las consultas regionales. Por lo tanto, el presente informe debe leerse junto con ése (E/CN.4/2005/43).

## I. DEFINICIÓN DE LA FALTA DE HOGAR

11. Si bien la mayoría de la población mundial vive en algún tipo de alojamiento, la mitad, aproximadamente, no goza de todos los derechos necesarios para que esa vivienda pueda considerarse adecuada. De acuerdo con la Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, aprobada en 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que la vivienda sea adecuada debe proporcionar a la persona más que cuatro paredes y un techo; el concepto debe incluir, como mínimo los siguientes elementos: seguridad de la tenencia, accesibilidad financiera, habitabilidad, asequibilidad, proximidad a los servicios,

---

<sup>2</sup> In the context of this report see, for example, the statement of the Special Rapporteur on the forced eviction of women from a shelter for the homeless in New Delhi, October 2004.

disponibilidad de infraestructura e idoneidad cultural. El derecho a una vivienda adecuada se suele violar en todo el mundo. Según estimaciones de las Naciones Unidas; aproximadamente 100 millones de personas en todo el mundo no tienen donde vivir y más de 1.000 millones de personas no tienen vivienda adecuada.

12. Se han realizado numerosos estudios sobre la falta de hogar, sus causas y las condiciones que enfrentan las personas afectadas por el problema<sup>3</sup>. Los estudios a nivel mundial tropiezan con dos problemas esenciales: en primer lugar, lidiar con el desequilibrio de la información y las estadísticas disponibles, en segundo lugar, tratar de definir el concepto de falta de hogar y de ese modo determinar quiénes son las personas afectadas por el problema. Los datos existentes proceden en gran medida de países desarrollados, ya que en otras partes del mundo los datos, incluidas las estadísticas desglosadas, son escasos. Esa escasez de información a menudo se debe a que la falta de hogar sigue siendo un tema tabú y muchos gobiernos siguen negando rotundamente la existencia del problema.

13. Una manera de definir la falta de hogar es caracterizarla en sentido estricto como falta de techo, alojamiento y casa. Sin embargo, ese tipo de definiciones es insuficiente. En los países en desarrollo la definición más corriente de falta de hogar considera que el elemento de marginación social forma parte de la experiencia de la persona sin hogar, poniendo de relieve que la falta de hogar implica también el hecho de no pertenecer a ningún lugar y no sólo el de no tener dónde dormir<sup>4</sup>. Como se señala en informes anteriores, la vivienda adecuada no sólo consiste en un techo y cuatro paredes sino también en un lugar para vivir en paz y con dignidad. Este argumento se detalla en la Observación general N° 4 con la descripción de los elementos necesarios para calificar la vivienda de adecuada. Igualmente, y en un sentido más general, el concepto de "hogar" a menudo se asocia con el de pertenencia, identidad y familia, según el contexto cultural. Sin embargo, para facilitar la definición del problema y hacer que resulte más cuantificable, algunos países se han apartado explícitamente de los conceptos más amplios de la falta de hogar y han adoptado definiciones y descripciones centradas en la falta de vivienda, alojamiento o techo. La División de Estadística de las Naciones Unidas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales formula otra definición según la cual "Los hogares sin alojamiento son aquellos sin un abrigo que encaje en la definición de local de habitación. Sus miembros llevan consigo sus escasas pertenencias y duermen más o menos al azar en la calle, en portales, en muelles o en cualquier otro espacio"<sup>5</sup>.

14. El Relator Especial no tiene la intención de proponer otra definición del concepto de falta de hogar. A los efectos del presente informe considerará que la falta de hogar es la falta de vivienda más elemental. Dicho esto, la definición en sentido estricto de la falta de hogar no

---

<sup>3</sup> See in particular, United Nations Centre for Human Settlements (UN-Habitat), *Strategies to Combat Homelessness* (Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements, 2000). Also see A.G. Tipple, and S.E. Speak, "Homelessness in developing countries" (Newcastle upon Tyne: Global Urban Research Unit, University of Newcastle upon Tyne, 2003).

<sup>4</sup> UN-Habitat, *ibid.*, p. 16.

<sup>5</sup> *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, United Nations publication, Sales No. E.98.XVII.8, para. 1.328.

debería de ninguna manera confundirse con el problema más amplio de la vivienda inadecuada o insegura y el alojamiento en condiciones precarias, una cuestión fundamental de la normativa internacional de derechos humanos que requiere medidas multisectoriales y el compromiso de los gobiernos, como se subraya también en informes anteriores del Relator Especial.

## **II. BASE JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN CONTRA LA FALTA DE HOGAR**

15. La obligación de los Estados de adoptar medidas con miras a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada para todos y, por lo tanto, adoptar medidas para prevenir el problema de la falta de hogar, se establece en varios instrumentos internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes. Esos instrumentos también constituyen la base del mandato del Relator Especial e incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11, párr. 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27, párr. 3) y las disposiciones sobre la no discriminación que figuran 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 párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (véase E/CN.4/2004/48, párrs. 19 a 22).

16. Además, en varios documentos interpretativos se ha hecho referencia directa a la falta de hogar. En la Observación general N° 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que aunque los problemas suelen ser especialmente graves en algunos países en desarrollo que enfrentan graves limitaciones de recursos y de otra índole, "existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente" (párr. 4). Entre las medidas que han de adoptarse inmediatamente con miras al pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la situación de los recursos disponibles en un país determinado, el Comité menciona la adopción de una estrategia nacional de vivienda que refleje una "consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes" (párr. 12).

17. Asimismo, en su Observación general N° 7 sobre los desalojos forzosos, aprobada en 1997, el Comité destacó la obligación de los Estados de velar por que los desalojos no den "lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos" (párr. 16). El Comité subrayó también que ciertos grupos o categorías de personas sufrían desproporcionadamente los efectos de la práctica de los desalojos forzosos y, al respecto, hizo hincapié en la situación de la mujer. Destacó, además, que los gobiernos tienen la obligación de velar por la aplicación del principio de la no discriminación.

18. El derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido también en el plano regional, por ejemplo en la Carta Social Europea (1961), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y en la jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (véase *ibíd.*, párrs. 19 a 22). El artículo 31 de la Carta Social Europea revisada (1996) se refiere explícitamente a la falta de hogar cuando señala que, con el propósito de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se

comprometen a adoptar medidas destinadas a... prevenir y reducir el problema de las personas sin hogar con miras a su eliminación gradual. Si bien el problema de la falta de hogar no se menciona explícitamente, el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que: "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la... vivienda..., correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

19. El problema de la falta de hogar se ha examinado en instrumentos jurídicamente vinculantes y en la interpretación autorizada de sus disposiciones, así como en varias conferencias mundiales y otros foros internacionales. El Programa 21, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, establece que "a) Como primera medida para proporcionar vivienda adecuada para todos, todos los países deberían adoptar inmediatamente medidas para proporcionar viviendas a su población pobre y sin techo" (párr. 9 a), cap. 7). También hace un llamamiento a acelerar los esfuerzos por reducir la pobreza de las zonas urbanas (cap. 7, párr. 16 b ii)).

20. El Programa de Hábitat, aprobado en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996, reafirma claramente la determinación de los Estados y gobiernos de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada. Trata directamente la falta de hogar en el párrafo 11, cuando señala que ese problema amenaza la salud y la seguridad e incluso pone en peligro la propia vida. El Programa de Hábitat también se refiere a la necesidad de prestar especial atención a la situación de los grupos vulnerables (párr. 38), en particular los refugiados (párr. 40). Por último, se señala que para la aplicación plena y eficaz del Programa se requerirá la movilización de más recursos financieros nacionales e internacionales así como una cooperación más eficaz para el desarrollo.

### **III. FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL PROBLEMA DE LAS PERSONAS SIN HOGAR**

21. La falta de hogar, la inseguridad en la tenencia así como la falta de vivienda adecuada contribuyen a crear un ciclo de privaciones e inseguridad o a agravarlo, e impiden el crecimiento y el desarrollo de las personas y las comunidades en todo el mundo, puesto que son tanto causa fundamental como efecto de problemas sociales y económicos complejos.

22. No existe una causa única y fácilmente identificable de la falta de hogar. Las causas son diversas y polifacéticas; incluyen la falta de vivienda asequible, la especulación con tierras y viviendas con fines de inversión, la privatización de los servicios comunitarios, los conflictos étnicos y armados, y el rápido proceso de urbanización sin planificación adecuada. La desigualdad en la propiedad de la tierra en zonas urbanas y rurales de todo el mundo también agrava la situación. A título de ilustración, en la presente sección el Relator Especial menciona ejemplos de sus misiones en los países y otros casos que se han señalado a su atención.

#### **A. Factores estructurales**

23. Si bien las razones fundamentales del problema de la falta de hogar son múltiples y complejas, la pobreza es el denominador común en la experiencia de las personas sin hogar, sea

en las zonas urbanas o rurales o en los países desarrollados o en desarrollo<sup>6</sup>. La pobreza desempeña una función esencial, puesto que aumenta la vulnerabilidad y amenaza la seguridad de la situación habitacional de las personas y familias. Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) ha señalado que aunque la pobreza sea una característica común, es posible que los niveles de pobreza de las personas sin hogar, especialmente de los países en desarrollo, no sean tan distintas, como se dice, de las de los otros pobres con vivienda<sup>7</sup>.

24. La mundialización afecta a los países y las regiones de los países de manera distinta según una diversidad de factores, entre ellos el grado de integración de la economía local en la economía mundial, el contexto normativo nacional y local, y el grado de descentralización del poder, la influencia de las distintas instituciones de cada país y localidad y las características demográficas. Si bien la integración económica mundial está creando una nueva riqueza, el número de personas sin hogar o alojadas en viviendas precarias sigue aumentando. Los beneficios de la mundialización han sido insignificantes, en el mejor de los casos, para los pobres y las personas sin hogar. Según información de la Base de Datos Mundiales sobre Indicadores Urbanos, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), existe un gran desfase entre los distintos grupos de ingresos dentro de los países y entre los países con respecto a la disponibilidad, la asequibilidad financiera y la habitabilidad de la vivienda y el acceso a agua, electricidad y otros servicios esenciales, lo que a la larga produce un aumento en el número de personas que viven y se alojan en condiciones inadecuadas. En el Perú, las reformas patrocinadas por el programa de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional en 1990 hicieron subir las tasas de inflación y contribuyeron a una disminución significativa del salario mínimo real<sup>8</sup>. Se calcula que la población de pobres que vive en la calle aumentó a 5 millones de personas.

25. Incluso en los casos en que los países en desarrollo han logrado atraer grandes cantidades de corrientes de capital privado, la oferta de vivienda adecuada no suele mantenerse a la par del rápido crecimiento de las ciudades, lo que ha dado lugar a un aumento en el número de pobres que viven en asentamientos de precaristas sin ningún tipo de seguridad ni de servicios comunitarios. Esta situación se ve agravada aún más cuando las autoridades urbanas o empresas privadas evacúan a los residentes de esos asentamientos con fines comerciales o para construir vivienda para grupos de ingresos elevados. Además, la creciente tendencia a la privatización de los servicios y mercados de la vivienda normalmente acarrea la mercantilización de la vivienda, la tierra y el agua. La aplicación de tarifas a los usuarios de servicios de agua, saneamiento y electricidad, por ejemplo, y la revocación de las leyes relativas al límite de la propiedad de tierras y la reglamentación de los alquileres agravan aún más el problema, ocasionando una marginación cada vez mayor de los pobres.

---

<sup>6</sup> As an example of the crisis of homelessness in a developed country see: National Law Center on Homelessness and Poverty (NLCHP), *The right to adequate housing in the United States*, (Washington, DC: NLCHP, 2004).

<sup>7</sup> UN-Habitat, *op. cit.*, at note 3, p. 61.

<sup>8</sup> Evelyne Hong, *Globalisation and the Impact on Health: A Third World View*. People's Health Movement, 2000.

26. Teniendo en cuenta la trayectoria actual, el futuro de las poblaciones más vulnerables del mundo parece sombrío. Se calcula que para 2015 más de 100 millones de personas de los países más pobres del mundo vivirán por debajo del nivel mínimo de subsistencia de 1 dólar al día, atrapados en el círculo vicioso de la pobreza que está asociado con el lado negativo de la mundialización económica. En un estudio a fondo<sup>9</sup> sobre los 49 países menos adelantados del mundo se rechazan las afirmaciones de que la mundialización es beneficiosa para los pobres y se sostiene que el sistema económico y de comercio internacional es parte del problema, no la solución. Por consiguiente, la actual forma de globalización está haciendo más intenso ese círculo vicioso internacional de la pobreza, en lugar de atenuarlo. A medida que los mercados se van entrelazando, la economía mundial se va polarizando cada vez más y los países menos adelantados, en particular sus poblaciones más pobres, se van quedando atrás. Es importante señalar que esto también es así en los países industrializados de alto ingreso, donde un número cada vez mayor de familias vive por debajo del umbral de pobreza debido al desempleo creciente y, en muchos casos, a la disminución simultánea del bienestar y la seguridad social como resultado de la reducción de la inversión pública<sup>10</sup>.

27. El Relator Especial observa con gran preocupación que los gobiernos siguen practicando los desalojos masivos en las ciudades como forma de crear "ciudades de talla mundial", atraídos por las perspectivas de la inversión internacional. La mundialización económica ha propiciado la competencia entre ciudades en perjuicio de los pobres. El ejemplo de Mumbai (India) es muy reciente. Entre diciembre de 2004 y enero de 2005, 80.000 viviendas fueron destruidas, a raíz de lo cual 300.000 personas quedaron sin hogar. La gran mayoría de las personas desalojadas no recibió notificación previa al respecto. Los desalojos se realizaron en forma violenta y las pertenencias de muchas personas, incluidos sus documentos de identidad, fueron dañados o quemados. No se ofreció a las personas desalojadas alojamiento en otro sitio, con lo cual se agravó claramente el problema de la falta de hogar en Mumbai. El Ministro Principal justificó esas demoliciones salvajes declarando que era la única manera de crear una ciudad "de talla mundial" en el futuro<sup>11</sup>.

28. Los problemas estructurales también tienen dimensiones locales. La migración no planificada del campo a la ciudad ha dado lugar a la proliferación de barrios marginales en zonas urbanas y otros asentamientos espontáneos. Esos asentamientos se crean debido, en parte, al enorme déficit de oferta de vivienda en el sector estructurado. La razón principal de ese déficit es el incremento en el costo de la tierra, que a menudo aumenta artificialmente con la especulación y la inversión en el sector estructurado. La migración del campo a la ciudad se menciona oficialmente como una de las razones principales del alto grado de hacinamiento en otros centros. En Nigeria, por ejemplo, se calcula que cada hora se trasladan a Lagos tres personas con la intención de establecerse allí. Actualmente el 60% de la población de la ciudad

---

<sup>9</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Least Developed Countries Report, 2002: Escaping the Poverty Trap*. (United Nations publication, Sales No. E.02.II.D.13, 2002).

<sup>10</sup> Ibid., pp. 3-4.

<sup>11</sup> See the report of the Indian People's Tribunal on Environment and Human Rights (forthcoming March 2005).

tiene urgentes necesidades de alojamiento. Esa enorme escasez de vivienda ha generado la proliferación de barrios marginales donde la población vive sin infraestructura básica y en condiciones muy insalubres. Según se informa, el Gobierno del Estado de Lagos adoptó una política de desalojos en respuesta al deterioro de las condiciones de vivienda y ha señalado que para resolver el problema de las viviendas insalubres y poner en marcha proyectos de desarrollo, no tuvo otra alternativa que adoptar medidas enérgicas para destruir esos barrios marginales que, a su juicio, alojaban a ocupantes ilegales que se negaban a abandonar el lugar en forma pacífica<sup>12</sup>.

29. Los proyectos de desarrollo e infraestructura a gran escala, en particular la construcción de diques y carreteras, y las actividades de minería a menudo dan lugar al desplazamiento masivo de personas y comunidades, con lo cual se violan los derechos humanos de disponer de medios de subsistencia, vivienda adecuada y tierra. Como la rehabilitación global y a largo plazo por lo general es inexistente o inadecuada, miles de personas se ven sometidas por esos proyectos a condiciones de vivienda y de salud desastrosas. Desde los años cincuenta la construcción de proyectos hidráulicos e hidroeléctricos en China ha dado lugar a la reubicación de por lo menos 10 millones de personas.

### **B. Legislación y políticas**

30. Aunque la legislación y las disposiciones de las políticas públicas son importantes para promover el derecho a una vivienda adecuada, también es posible aplicar la normativa de forma que redunde en la violación de ese derecho. Se ha señalado al Relator Especial la aplicación selectiva de la legislación de salud pública, así como de los códigos de construcción, a los efectos de llevar a cabo desalojos que pueden exponer a grupos vulnerables de la población a peligros considerables, inclusive a la falta de hogar, así como a otras violaciones de sus derechos. Aunque esos desalojos se basan claramente en la ley, pueden ser incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos si no se presta la asistencia necesaria para garantizar el acceso a una vivienda adecuada<sup>13</sup>.

31. La asignación de recursos y las decisiones en materia de política también desempeñan una importante función en la realización del derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial ha seguido, y continúa siguiendo, con gran interés la evolución de los acontecimientos en algunos países. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la financiación y las subvenciones gubernamentales de viviendas a precios razonables para grupos de población con bajos ingresos han disminuido al parecer durante los últimos decenios en el ámbito federal y estatal. Las cifras indican que, entre 1976 y 2002, la facultad presupuestaria para la asistencia federal a la vivienda disminuyó en 28.100 millones de dólares<sup>14</sup>. El Relator Especial recibió información que sostenía

---

<sup>12</sup> See the addendum to this report on communications with Governments.

<sup>13</sup> See the detailed analysis of forced evictions contained in the Special Rapporteur's previous report (E/CN.4/2004/48).

<sup>14</sup> Maria Foscarinis, Brad Paul, Bruce Porter and Andrew Scherer, "The Human Right to Housing: Making the Case in U.S. Advocacy", *Clearinghouse Review, Journal of Poverty Law and Policy*, July-August 2004, p. 103.

que la aplicación de la Ley del presupuesto FY04 VA-HUD, del Departamento de Vivienda y Urbanismo de los Estados Unidos, podía tener consecuencias negativas para las familias pobres ya que reducía las subvenciones a la vivienda<sup>15</sup>.

32. El Relator Especial señala con preocupación las consecuencias de las leyes que penalizan directa o indirectamente la falta de hogar y marginan aún más a las personas que sufren ese problema. Por ejemplo, en la India, la policía de Delhi ha venido utilizando la Ley de prevención de la mendicidad en Bombay, de 1959 (adoptada en Delhi en 1961) para aplicarla a las personas sin hogar, ya que permite intervenir contra quienes carezcan de medios evidentes de subsistencia y se desplacen o permanezcan en un lugar público de modo que puedan vivir pidiendo o recibiendo limosna.

33. Dado que el problema de la falta de hogar suele estar estrechamente vinculado a la existencia de obstáculos para generar ingresos, inclusive a la carencia de tierra, debería señalarse también que la ausencia de disposiciones jurídicas que concedan a las comunidades derechos sobre la tierra y otros recursos naturales impide la plena realización del derecho a una vivienda adecuada. El hecho de que los sistemas jurídicos del mundo carezcan de disposiciones que ofrezcan protección a las personas que carecen de tierras y de hogar va acompañado por una tendencia a penalizarles y forma parte de una creciente tendencia al aumento de la violencia contra quienes carecen de tierra así como contra las personas sin hogar en las zonas urbanas.

34. También cabe señalar ejemplos positivos. En Hungría, ha recibido gran impulso una iniciativa aplicada para afrontar el problema del creciente número de personas sin hogar, o que corrían el riesgo de perderlo, debido a la privatización y a las políticas de las economías en transición. Cuando se suprimieron las subvenciones del gobierno central comenzaron a aumentar de forma espectacular los costos de los servicios públicos. Muchas familias no pudieron hacer frente al aumento de los costos de los servicios básicos, a saber, electricidad y productos alimenticios, que, en algunos casos, aumentaron en un 500%. Muchas personas tuvieron que hacer frente a la acumulación de deudas para pagar servicios esenciales. En respuesta a esa situación, en enero de 2003, entró en vigor una ley que preveía un servicio de gestión de la deuda a fin de ayudar a las familias que se hallaban en esa situación debido a gastos domésticos, a pagar las cantidades atrasadas. En última instancia, el objetivo del programa es restablecer y estabilizar la capacidad para sufragar los gastos y, por tanto, evitar que las familias sean desalojadas<sup>16</sup>.

### **C. La falta de hogar como resultado de situaciones de conflicto**

35. El Relator Especial ha comprobado de primera mano los efectos de los conflictos durante algunas de sus misiones a los países. En el Afganistán, tras dos decenios de conflictos, se ha llegado a una grave situación de destrucción y en todo el país han quedado en ruinas viviendas, edificios públicos infraestructuras de saneamiento y de otros servicios. En consecuencia,

---

<sup>15</sup> See the addendum to this report on communications with Governments.

<sup>16</sup> Peter Bakos, "Favourable Measures to Tackle Indebtedness in Hungary", *Legislative Change Affecting Housing and Homelessness in Europe*. The Newsletter of FEANTSA the European Federation of National Organisations working with the Homeless (Autumn 2004).

muchas personas han quedado sin hogar. Al mismo tiempo, en las zonas urbanas se ha producido un aumento espectacular de la población debido al regreso de refugiados, a la presencia de desplazados internos que no pueden regresar a sus lugares de origen, así como a la afluencia de afganos procedentes de las zonas rurales que esperan poder encontrar mejores posibilidades de empleo y una mejor situación económica y social en general (véase E/CN.4/2004/48/Add.2, párrs. 39 a 43).

36. La demolición de viviendas y la destrucción de la propiedad, en particular de la tierra y las cosechas, no es meramente un resultado indirecto del conflicto. Las viviendas y la tierra se convierten cada vez más en objetivos estratégicos. El Relator Especial ha expresado reiteradamente su preocupación por la demolición de las viviendas palestinas y de otros edificios, así como por la confiscación de las tierras palestinas, que se están convirtiendo en medidas comunes y generalizadas que Israel utiliza en los territorios palestinos ocupados (véase E/CN.4/2003/5/Add.1). Esas medidas han dejado a miles de residentes sin hogar y han deteriorado los medios de subsistencia de otros miles. Al parecer, durante 2004, Israel ha derribado 181 hogares en los territorios ocupados como castigo, y otros 1.357 alegando necesidades militares. Esos derribos han dejado sin hogar a unos 11.500 palestinos. Desde 1987 se indica que Israel ha destruido 4.100 viviendas y ha dejado sin hogar a unos 28.000 palestinos<sup>17</sup>.

37. La destrucción sistemática de viviendas particulares, cosechas agrícolas, tierra y recursos hídricos, así como el pillaje y el saqueo, han sido con frecuencia uno de los rasgos característicos de las violaciones de los derechos humanos en Darfur (Sudán), que causaron desplazamientos y pérdida de hogares (véase E/CN.4/2005/3, párrs. 70 a 73). Hasta que no se garantice plenamente la seguridad y la protección, las personas no podrán regresar a sus pueblos. Al tiempo que se abordan las cuestiones relativas a la seguridad habrá que desplegar esfuerzos para garantizar la realización del derecho a una vivienda adecuada mediante programas de reconstrucción e indemnización.

38. En un comunicado de prensa, sobre la crisis humanitaria en Colombia, de fecha 10 de mayo de 2004, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia afirmó que muchos de los aproximadamente 300.000 desplazados internos de Colombia se vieron obligados a dirigirse a barriadas insalubres y zonas de chabolas urbanas, y a vivir en un mar de aguas residuales y basura. Otros quedaron sin hogar y en la miseria. La crisis de los desplazamientos internos es también una crisis de seguridad. El grupo de los desplazados internos es un nuevo recurso para el reclutamiento de la guerrilla, las fuerzas paramilitares y las mafias de traficantes de estupefacientes.

39. Como se ha indicado, las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la propiedad pueden crear situaciones de conflicto y pueden utilizarse como armas en tales situaciones. Los conflictos suelen conllevar la ocupación de tierra, así como la destrucción de hogares y tierra, servicios de saneamiento, recursos hídricos y, de forma más general, de medios de vida. El Relator Especial estima que tanto los gobiernos como las entidades no gubernamentales están

---

<sup>17</sup> B'Tselem, B'Tselem's 2004 Summary Statistics ([http://www.btselem.org/english/statistics/20043112\\_2004\\_statistics.asp](http://www.btselem.org/english/statistics/20043112_2004_statistics.asp)) and Planning and Building ([http://www.btselem.org/english/Planning\\_and\\_Building/Index.asp](http://www.btselem.org/english/Planning_and_Building/Index.asp)).

comenzando a darse cuenta de que es importante abordar las cuestiones de la vivienda, la tierra y la propiedad como parte integrante de las estrategias de desarrollo sostenible y de seguridad en situaciones de mantenimiento de la paz y posteriores a conflictos<sup>18</sup>. Como indicó en su informe sobre la misión al Afganistán, centrar los esfuerzos en la seguridad de forma restringida puede resultar perjudicial para la elaboración de un enfoque amplio que prevea el desarrollo sostenible e impedir que se creen las bases necesarias para la realización de los derechos económicos y sociales. Esto podría ser contraproducente cuando resultara fácil hacer caso omiso de las causas subyacentes de la inseguridad, por contraposición a los síntomas. Esta afirmación es particularmente cierta respecto de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, ya que las diferencias respecto de esos derechos siguen siendo una de las principales causas de controversia y un importante factor que contribuye a la inseguridad de las zonas después de los conflictos.

#### **D. Falta de hogar y de tierra**

40. La desigualdad respecto de la propiedad de la tierra en general es uno de los principales obstáculos que impiden abordar el problema de la falta de hogar. Se estima que casi tres cuartas partes de la tierra de propiedad privada del mundo están controladas tan sólo por el 2,5% de los terratenientes. En promedio, el 71,6% de las familias rurales en África, América latina y Asia oriental y occidental (excepto China) carecen de tierra o tienen muy poca.

41. En todo el mundo, los más pobres entre los pobres, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, carecen de tierra. Habitualmente la tierra es el principal activo que ofrece a los pobres de las zonas rurales un medio de vida. Los pobres suelen carecer de una vivienda adecuada porque se les impide el acceso a la tierra, al crédito y a los materiales de construcción. Cuando se les permite ese acceso, demasiado a menudo la tenencia sigue siendo precaria y está estrictamente vinculada a la situación de la persona como trabajador productivo. Existe una relación intrínseca y evidente entre el acceso a la tierra y el derecho a una vivienda adecuada. La tierra suele ser una condición necesaria y suficiente de la que depende de forma absoluta el derecho a una vivienda adecuada de muchas personas e incluso de comunidades enteras. Este problema de interacción existe en todo el mundo y abarca desde la carencia absoluta de tierra y de hogar hasta diversos grados de inseguridad respecto de la tenencia, la restricción del acceso sólo a tierras abandonadas y de poca calidad, así como la existencia de viviendas y condiciones de vida inadecuadas e inseguras. La falta de tierra, o la supervivencia en tierra inadecuada con falta de seguridad respecto de la tenencia, tiene un efecto directo en la capacidad de muchas personas para acceder a viviendas adecuadas y seguras.

42. La falta de tierra plantea una serie de problemas interrelacionados que abarcan desde la vivienda inadecuada, la falta de opciones en cuanto a los medios de subsistencia, las malas condiciones de salud, el hambre e inseguridad alimentaria, hasta llegar a la extrema pobreza. La tierra y el derecho consiguiente a utilizarla de forma productiva y sostenible, es un requisito previo fundamental para la erradicación de la pobreza. También es indispensable para crear una seguridad socioeconómica. Muchos gobiernos y organismos donantes no comprenden la importante función que la falta de tierra suele desempeñar en la pobreza y la marginación.

---

<sup>18</sup> The Special Rapporteur appreciates the work of the Special Rapporteur of the Sub-Commission in the Promotion and Protection of Human Rights on housing and property restitution. See E/CN.4/Sub.2/2004/22 and Add. 1.

La falta de vivienda y de derechos de propiedad así como la denegación sistemática de la seguridad respecto de la tenencia, del hogar y de la persona que afecta a la mayor población mundial empeora las graves crisis humanitarias del planeta. Las pronunciadas desigualdades en cuanto a la tenencia de la tierra, por ejemplo, el modelo del latifundio en América Latina, además de ser destructivas en el plano social y ambiental, empeoran considerablemente la crisis de la vivienda. La creciente concentración de tierra en manos de empresas y la consiguiente industrialización de la agricultura tienden a desplazar a los pobres a zonas inadecuadas para los cultivos, y amenaza la sostenibilidad social y medioambiental.

43. Debido a la falta de viviendas adecuadas y accesibles surge el problema de las personas sin hogar, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Aunque los costos de la vivienda son menores en las zonas rurales, también son más bajos los ingresos e imponen cargas por concepto de alquiler igualmente elevadas. Habida cuenta de la indivisibilidad de los derechos humanos, los derechos a los medios de subsistencia, el empleo, la tierra, los alimentos, la atención sanitaria y a una vivienda adecuada tienen que examinarse y garantizarse en su conjunto. En la mayor parte de los países, la rápida migración a los centros urbanos no es una consecuencia del desarrollo industrial de pueblos y ciudades, sino más bien de la extrema pobreza que existe en las zonas rurales debido al tradicional fenómeno de la falta de tierra, a la inseguridad respecto de la tenencia así como a la reconversión de las tierras agrícolas. En las ciudades, esos migrantes no suelen tener acceso a servicios que les permitan tener una vivienda adecuada.

44. Como ambos problemas, la falta de tierra y de hogar, están interrelacionados no pueden abordarse por separado. Al tratar determinados derechos de forma aislada, a menudo mediante programas verticales centrados en necesidades concretas, no suelen abordarse las causas del problema ni se garantiza la plena realización de derecho alguno. Por ejemplo, el hecho de que los Estados no protejan la economía rural de los pequeños campesinos causa la migración forzosa a las ciudades y empeora el grave problema de la vivienda. El Relator Especial señala a la atención la importancia de que se reconozca el principio de la indivisibilidad. A este respecto, acoge favorablemente la adopción del conjunto de directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y alienta a los gobiernos a tomar nota de la directriz 8, referente a la tierra y a la seguridad de la tenencia.

45. En muchos países ha venido atribuyéndose menor importancia a la reforma agraria incluidos los que tienen una amplia base rural. Ante la falta de voluntad política para hacer frente a esas cuestiones han surgido movimientos bien organizados de campesinos sin tierra y de trabajadores rurales que están introduciendo la cuestión de la reforma agraria en los debates nacionales e internacionales en materia de política. Esos movimientos están presentando alternativas sostenibles y están teniendo una amplia expansión en todo el mundo, desde el Brasil y Bolivia hasta Honduras y Nicaragua así como desde Sudáfrica hasta Indonesia. El Relator Especial alienta a los gobiernos a trabajar de consuno con los movimientos de la sociedad civil para elaborar enfoques amplios que promuevan la realización del derecho a una vivienda adecuada, entre ellos, políticas y programas que aborden la cuestión de la seguridad respecto de la tenencia de la tierra cuando sea indispensable para la realización de ese derecho.

#### IV. REPERCUSIONES DEL PROBLEMA DE LA FALTA DE HOGAR - GRUPOS ESPECÍFICOS

##### A. Las mujeres

46. Los factores que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres respecto de la falta de hogar son múltiples, y su naturaleza concreta varía en función de las diferencias que existen entre las distintas estructuras locales, culturales, económicas y jurídicas. Los aspectos estructurales relacionados con la seguridad del derecho a una vivienda adecuada impiden que se vea en su totalidad la amplitud del problema de la falta de hogar, incluida la amenaza de quedarse sin hogar. Al abordar la cuestión de las mujeres y de su vulnerabilidad respecto de la falta de hogar cabe comenzar con el acceso a los conocimientos especializados, los recursos y el lugar en la comunidad que permiten asegurar una vivienda adecuada. En muchos lugares, la falta de oportunidades de educación y de empleo para las mujeres suele conllevar la dependencia económica de la familia, de redes informales de apoyo o de la pareja o esposo<sup>19</sup>. Esa dependencia impide que las mujeres puedan tomar libremente decisiones respecto de una serie de cuestiones que afectan a su vida y están íntimamente relacionadas con su bienestar, por ejemplo, elegir dónde y con quién van a vivir. Ese tipo de dependencia también hace que muchas mujeres sean vulnerables a la explotación. Debido al temor a quedarse sin hogar muchas mujeres optan en su vida por vías que, de otro modo, no tomarían en consideración.

47. En muchos lugares, las disposiciones jurídicas y su interpretación hacen que la mujer sea más vulnerable a la falta de hogar. La falta de seguridad respecto de la tenencia, así como el hecho de que no se reconozca la propiedad de las mujeres, durante el matrimonio o el vínculo como pareja de hecho, independientemente del mismo y tras su disolución, es uno de los factores importantes que contribuyen a esa situación. Cuando las mujeres dependen económicamente de su pareja, y no existen disposiciones jurídicas que reconozcan de forma adecuada sus intereses personales o conjuntos en los bienes familiares, entre ellos el hogar familiar, las mujeres pueden quedar expuestas al problema de la falta de hogar. Incluso en caso de que haya en vigor disposiciones legislativas que reconozcan los intereses de la mujer, cuando un miembro de la pareja trata de disolver un matrimonio o un vínculo de hecho las mujeres suelen carecer de los medios necesarios para contar con una asistencia letrada adecuada o para acceder a los tribunales a fin de proteger sus intereses personales. En jurisdicciones que ofrecen algún tipo de asistencia jurídica, suele circunscribirse a cuestiones penales y no se hace extensiva al Derecho de la Familia, lo que sistemáticamente perjudica a la mujer.

48. El Relator Especial señala que la violencia doméstica puede aumentar considerablemente la vulnerabilidad de las mujeres respecto de la falta de hogar, en particular cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, o el propio sistema jurídico, no ofrecen protección. El Relator señala que deben abordarse algunas de las afirmaciones culturales generalizadas que sostienen que una mujer debe "abandonar" un hogar violento, en lugar de que lo abandone el miembro violento de la pareja, ya que menoscaban el goce del derecho a una vivienda adecuada para las mujeres. Como se ha indicado anteriormente, la falta de seguridad respecto de la tenencia que afecta a las mujeres así como la falta de posibilidades de empleo,

---

<sup>19</sup> O.W. Barnett, "Why Battered Women Do Not Leave, Part I: External Inhibiting Factors within Society", *Trauma, Violence & Abuse* vol. I, (October 2000), pp. 343-372.

hace que muchas mujeres no tengan verdaderas oportunidades para mantener de forma independiente una vivienda. El Relator Especial señala que esta situación precaria y el consiguiente temor a quedarse sin hogar pueden impulsar a muchas mujeres a permanecer en situaciones abusivas y peligrosas, o a retornar a esas situaciones si han tratado de abandonarlas<sup>20</sup>. Cuando se asocia un estigma a la "ruptura" de un matrimonio, o de un vínculo de hecho, es posible que desaparezcan las redes informales de atención y de apoyo, y que las mujeres queden más expuestas al problema de la falta de hogar. Incluso cuando existe algún grado de apoyo basado en la comunidad, mediante centros de acogida u otras medidas de bienestar social, suele ser insuficiente<sup>21</sup>.

49. La realización del derecho a una vivienda adecuada es un elemento esencial de estrategias más amplias para promover la seguridad y la protección así como la realización de otros derechos, por ejemplo, el derecho a la salud. En algunos estudios se ha tratado de comprender la relación que existe entre un nivel de vida y una vivienda inadecuados, y la presencia de abusos y violencia. Aunque los datos son en gran medida anecdóticos, algunas hipótesis defienden que determinados factores relacionados con la pobreza, por ejemplo el hacinamiento, pueden contribuir a situaciones de tensión que se manifiestan mediante un comportamiento violento<sup>22</sup>. El Relator Especial alienta a que se adopten enfoques analíticos y prácticos sólidos de los derechos de la mujer en los que se reconozca su interconexión e interdependencia.

## **B. Los niños**

50. La falta de una vivienda adecuada es un problema fundamental que afecta a los niños y a sus familias en todo el mundo. Los datos recientes que aporta el estudio de la repercusión de los conflictos armados en los niños son alarmantes. Se estima que unos 12 millones de niños han quedado sin hogar en el último decenio<sup>23</sup>. La experiencia de los niños de la calle está recibiendo creciente atención en muchos países en desarrollo. No obstante, el Relator Especial señala con preocupación los vínculos que existen entre los niños sin hogar y los factores por los cuales quienes se ocupan principalmente de su cuidado -habitualmente mujeres- son vulnerables al problema de la falta de hogar y suelen pasarse por alto<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> S. Metraux and D. Culhane, "Family dynamics, housing and recurring homelessness among women in New York City" *Journal of Family Issues*, vol. 20, No. 3 (1999), pp. 371-396.

<sup>21</sup> M. Morrow, O. Hankivsky and C. Varcoe, "Women and Violence: the Effects of Dismantling the Welfare State", *Critical Social Policy*, vol. 24, No. 3 (2004), pp. 358-384.

<sup>22</sup> E.G. Krug et al. (eds.), *World Report on Violence and Health* (Geneva: World Health Organization 2002), p. 99.

<sup>23</sup> Campaign Against Arms Trade, "Paying the Price - Children and the arms trade". Online at <http://www.caat.org.uk/information/magazine/1100/children.php>.

<sup>24</sup> For an overview of this critical linkage, see Suzanne Speak, "The relationship between children's homelessness in developing countries and the failure of women's rights legislation", Unpublished paper on file with OHCHR.

51. Determinados datos empíricos indican que cuando los niños quedan sin hogar o viven en pésimas condiciones, se compromete gravemente su crecimiento, desarrollo y seguridad. Las cifras correspondientes a la India son un ejemplo claro de esa situación: el 40% de la población urbana total de 280 millones de personas se considera pobre. Más de la mitad de los niños pobres de las zonas urbanas del país registran falta de peso; un elevado porcentaje sufre malnutrición grave que afecta su crecimiento y desarrollo, y más del 80% tiene anemia<sup>25</sup>. Los niños y las familias de las zonas pobres urbanas suelen vivir en barrios marginales o en comunidades de precaristas en condiciones intolerables y subhumanas. No tienen acceso al agua potable, ni disponen de sistemas adecuados de saneamiento y recogida de basura, y por tanto, son sumamente vulnerables a las enfermedades infecciosas.

52. Millones de habitantes de las zonas urbanas y rurales de todo el mundo viven con el temor de que los desalojen. Las consecuencias de los desalojos en los niños pueden ser particularmente perjudiciales, así como el hecho de vivir en temor constante de desalojo. Los niños suelen constituir una parte importante de las personas desalojadas, en particular cuando afecta a amplios grupos de personas. El desalojo conduce habitualmente a la pérdida del hogar y, con mucha frecuencia, a graves problemas económicos. Se destruyen las posesiones de las personas, se pone en peligro la estabilidad familiar, y los medios de vida y la escolarización quedan amenazados. Los niños afectados describen la violencia, el pánico y la confusión de los desalojos, así como la dolorosa experiencia de dormir y vivir a la intemperie. También deben hacer frente al desafío que supone reiniciar la vida estable y asumir las frecuentes rupturas de las relaciones familiares debidas a las tensiones y los problemas económicos resultantes de la falta de hogar<sup>26</sup>.

### C. Los jóvenes

53. Una serie de factores obstaculizan el derecho a una vivienda adecuada para los niños de mayor edad y los adultos jóvenes. Como en otros de los grupos específicos mencionados en el presente informe, la pobreza, la discapacidad y la enfermedad, los abusos, la discriminación y el subempleo pueden aumentar la vulnerabilidad respecto de la falta de hogar. Los adolescentes y los adultos jóvenes pueden resultar particularmente vulnerables como grupo, porque necesitan el apoyo de la familia, de los pares y de la comunidad para hacer la transición a la edad adulta y deben asumir la responsabilidad que ello entraña personalmente y en relación con los demás. Muchos jóvenes sin hogar se hallan en esa situación porque en el pasado fueron objeto de marginación y descuido y carecieron a menudo de apoyo comunitario o social o de servicios sociales adecuados.

54. Los jóvenes que corren el riesgo de quedar sin hogar tienen diversas necesidades. El Relator Especial acoge favorablemente las iniciativas de apoyo a la vivienda que son más flexibles y permiten pasar de entornos estructurados a otros menos restrictivos en función de las necesidades y las preferencias de cada persona. Los jóvenes deben desempeñar un papel

---

<sup>25</sup> UNICEF, *The Young Child from Urban Poor Communities in India*, UNICEF India Country Office, 2001.

<sup>26</sup> For more details on the impact on children, see also the report of the Special Rapporteur on adequate housing on forced evictions (E/CN.4/2004/48), paras 58-61.

importante en la estructuración de esos servicios, entre ellos los de apoyo a la vivienda. La participación es un derecho pero, además, algunos estudios han indicado que los programas resultan más eficaces para hacer frente al problema de la falta de hogar cuando brindan opciones y promueven la adopción de decisiones independientes.

55. Es sumamente necesario que se elaboren nuevos programas con la aspiración de que sean aplicables a todos los jóvenes -de las zonas rurales y urbanas- que necesiten asistencia social, incluida una vivienda adecuada. No obstante, el Relator Especial señala que en algunos programas se tropieza con obstáculos para recibir asistencia, lo que de hecho equivale a una denegación del derecho a una vivienda adecuada. En principio, los adolescentes menores de edad pero suficientemente mayores como para vivir de forma independiente pueden recibir asistencia social, aunque los trabajadores sociales y los administradores del programa tal vez insistan en obtener el consentimiento o la autorización de los padres antes de prestar la asistencia, debido a disposiciones del programa o a sus convicciones personales. Tal vez sea preciso revisar los programas que se están aplicando para impedir que excluyan a los adolescentes todavía menores que no puedan contar con el apoyo de padres o tutores que actúen en su nombre y en su mejor interés. El Relator Especial señala que las consecuencias de la denegación del acceso a la asistencia social y a una vivienda adecuada son particularmente graves cuando existen abusos. En algunos casos, al denegar su consentimiento de forma irracional, los padres o tutores tratan de seguir manteniendo a los menores bajo su control. En esas circunstancias, a los adolescentes les quedan pocas opciones y deben tomar una difícil decisión: permanecer en una familia donde corren el riesgo de sufrir daños físicos y mentales, o escapar y quedar sin hogar, situación que indudablemente es precaria pero que permite evitar la relativa certidumbre de los constantes abusos de la familia o los tutores.

56. El Relator Especial señala que otro obstáculo importante que impide el acceso a una vivienda adecuada es la discriminación en función de la edad que se ejerce en el mercado privado de alquiler. Ese tipo de discriminación abarca determinadas prácticas, por ejemplo, una insistencia irracional para que se presente un avalista o se den referencias, que tiene consecuencias desfavorables en los jóvenes, en particular en los que proceden de familias pobres o inestables. Los Estados deben garantizar que la legislación relativa a los arrendatarios de propiedades como residencia prohíba la discriminación en función de la edad, con miras a incluir también esa cuestión en los marcos constitucionales y en la normativa de derechos humanos pertinente. Deben existir mecanismos efectivos y accesibles para que los jóvenes que hayan sido tratados de forma injusta por administradores y propietarios de inmuebles públicos y privados puedan solicitar la reparación adecuada. Debería facultarse a las oficinas de defensores del pueblo, a las entidades que prestan servicios sociales así como a las organizaciones de base comunitaria para representar a los jóvenes cuando presenten recursos mediante esos mecanismos.

#### **D. Los pueblos indígenas**

57. El vínculo conceptual y práctico entre los derechos sobre la tierra y el derecho a una vivienda adecuada suele ser particularmente evidente en el caso de los pueblos indígenas. El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia". A pesar de esta disposición, los gobiernos nacionales todavía marginan, mediante su legislación y la aplicación de otras medidas, a las poblaciones que dependen de los recursos naturales. Muchos

Estados reclaman la propiedad de la mayor parte de la tierra y de otros recursos naturales, y hacen caso omiso de los derechos de las personas que viven en su proximidad. El hecho de no reconocer a las comunidades indígenas, y a otras comunidades locales, como legítimos propietarios o administradores de los recursos naturales que han cultivado y cuidado, a menudo durante generaciones, es un síntoma de la denegación de los derechos de las personas pobres de las zonas rurales. Los medios de vida de la mayor parte de las comunidades indígenas están estrechamente vinculados a la tierra y a los recursos naturales. La denegación sistemática de los derechos sobre la tierra y la propiedad les hace más vulnerables a los desplazamientos forzados y, por consiguiente, amenaza sus medios de vida y empeora la crisis mundial causada por la concentración en zonas urbanas y la falta de vivienda.

#### **E. Las personas con discapacidades o enfermedades mentales**

58. Las personas con discapacidades, en particular los enfermos mentales, y sus familias tienen múltiples necesidades que varían en las distintas etapas de la discapacidad y la enfermedad. La aparición de los síntomas de algunas enfermedades puede menoscabar la capacidad para trabajar, atender las propias necesidades o cuidar a los demás. Aunque muchas personas pueden hacer frente satisfactoriamente a los síntomas de menor gravedad mediante el recurso a la atención comunitaria, y a los síntomas más graves mediante la atención hospitalaria, en el mundo hay muchas más que no pueden acceder al apoyo o la atención que necesitan. La discriminación y el estigma relacionados con la discapacidad, en particular con las enfermedades mentales, supone un obstáculo adicional para acceder al empleo, a la vivienda, y a otros servicios sociales cuando están disponibles. Esos factores, de forma individual y en su conjunto, pueden aumentar considerablemente la vulnerabilidad ante el problema de la falta de hogar.

59. Las políticas y la atención en materia de salud mental han registrado un cambio espectacular en los últimos decenios, pasando de la atención en instituciones centralizadas a la atención de base comunitaria. Se ha percibido la necesidad generalizada de prestar atención de forma menos restrictiva y más flexible para adaptarse a las necesidades reales de las personas en muchos países en desarrollo. Entre los decenios de 1960 y 1970, en muchos países desarrollados se inició un proceso de desinstitucionalización, y el número de enfermos ingresados en los hospitales psiquiátricos disminuyó de forma considerable durante algunos decenios. Por ejemplo, en los Estados Unidos el índice de hospitalización en instituciones estatales de salud mental se redujo de 339 enfermos por cada 100.000 personas en 1955, a 21 por cada 100.000 en 1998<sup>27</sup>. En Italia, la Ley N° 180, promulgada en 1978, dispuso el cierre de todos los hospitales mentales con lo que se formalizó y agilizó la prestación de atención ajustándose a la tendencia existente<sup>28</sup>. La atención fuera de las instituciones no es un fenómeno que se circunscriba a los países desarrollados. Por ejemplo, en Sudáfrica constituye una parte relativamente reciente de

---

<sup>27</sup> H.R. Lamb and L.L. Bachrach, "Some Perspectives on Deinstitutionalization", *Psychiatric Services*, vol. 52, No. 8 (2001), p. 1039.

<sup>28</sup> World Health Organization, *World Health Report 2001 - Mental Health: New Understanding, New Hope* (Geneva: WHO, 2001).

sus reformas en el ámbito de la salud mental<sup>29</sup> que, según determinadas fuentes, debería considerarse en parte una respuesta a los abusos de los derechos humanos que tuvieron lugar en el pasado en esas instituciones<sup>30</sup>. Ha sido también un catalizador adicional del proceso de reforma política.

60. Todavía no se ha producido en la medida necesaria el desarrollo paralelo del apoyo y la atención de base comunitaria para los enfermos mentales. En muchos países donde no existen servicios de apoyo comunitario y centros de acogida que mantienen sus puertas abiertas, las políticas de desinstitucionalización han tenido consecuencias importantes e inesperadas y, en particular, han aumentado la carga que deben sobrellevar los miembros de la familia que atienden al paciente, han sido la causa de que algunos enfermos mentales graves acabaran bajo el sistema de justicia penal y han empeorado el problema de las personas sin hogar.

61. Aunque sigue sin abordarse la cuestión de la estigmatización y no se dispone todavía de servicios sociales y de atención de la salud, las personas que tienen discapacidades graves, en particular los enfermos mentales, siguen siendo objeto de discriminación cuando buscan vivienda, o deben hacer trámites más generales para obtener los recursos que les permitan conseguir una vivienda adecuada. Inevitablemente esos problemas aumentan la vulnerabilidad respecto de la falta de hogar. Es necesario que los gobiernos sigan desplegando esfuerzos para incluir a las personas que necesitan servicios de salud mental en la elaboración de sus programas multisectoriales, entre ellos, el acceso a viviendas subvencionadas. La participación es un derecho, pero también es un componente de la realización psicosocial y de los esfuerzos encaminados a lograr el nivel óptimo de funcionamiento de cada individuo en la comunidad. El Relator Especial acoge favorablemente el compromiso de dar un enfoque multisectorial a la atención sanitaria, centrándose en la protección de los derechos humanos de los enfermos mentales, en la Declaración de Caracas, adoptada el 14 de noviembre de 1990 en la Conferencia Regional sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina.

#### **F. Comunidades discriminadas por motivos étnicos o de descendencia**

62. Determinados segmentos de la población mundial deben hacer frente a múltiples formas de discriminación. Por ejemplo, los dalit -comunidad que sufre una discriminación tradicional sobre la base del sistema de castas y de la privación del derecho de representación- es objeto de violaciones extremas de los derechos humanos, inclusive en relación con los derechos a la vivienda y a la tierra. A la mayoría de los dalit todavía no se les permite poseer tierra y se ven obligados a vivir en la periferia de los pueblos, a menudo en tierras yermas. Aunque se intensifica la lucha de los dalit por conseguir el derecho sobre la tierra, las reformas de la tenencia de la tierra que debían beneficiar a los pobres de las zonas rurales y a los dalit han resultado ineficaces debido a la formulación de disposiciones legislativas poco rigurosas, a su inadecuada aplicación así como a la falta de compromiso del Estado. Por ejemplo, en Nepal, dos de cada tres dalit carecen de tierra. Según el *Informe de Desarrollo Humano* de 2004,

---

<sup>29</sup> Leslie Swartz and Hayley MacGregor, "Integrating Services, Marginalizing Patients: Psychiatric Patients and Primary Health Care in South Africa", *Transcultural Psychiatry*, vol. 39, No. 2 (2002), pp. 155-172.

<sup>30</sup> Lamb and Bachrach, op. cit. at note 27, p. 1039.

el 15,32% de dalit que viven en las zonas montañosas de Nepal carece de tierras, así como el 43,98% de los que habitan las llanuras de Tarai (cuadro 11). Nepal cuenta con 800.000 dalit sin tierra y con 400.000 que poseen escasas tierras<sup>31</sup>. Algunos estudios han señalado que los dalit que no tienen acceso a la vivienda tienden a vivir en casas de calidad deficiente, muchas de las cuales están cubiertas con techos provisionales de paja<sup>32</sup>.

63. Otro ejemplo puede ser el Brasil, donde las comunidades afrobrasileñas de los quilombos (antiguas colonias de esclavos) son también objeto de una discriminación que menoscaba sustancialmente su capacidad para disfrutar del derecho a una vivienda adecuada y los obliga a vivir al margen de la sociedad (E/CN.4/2005/48/Add.3). Dado que es necesario seguir profundizando en el análisis de las consecuencias de la denegación de los derechos económicos, sociales y culturales de determinadas comunidades en función de su etnia o su descendencia, el Relator Especial acoge favorablemente el nuevo estudio iniciado por la Subcomisión de Protección de los Derechos Humanos en su resolución 2004/17.

## V. ACTIVIDADES Y ESTRATEGIAS PARA PONER DE RELIEVE Y CONTRARRESTAR LA FALTA DE HOGAR

64. El Relator Especial recibe numerosas comunicaciones de supuestas violaciones del derecho a una vivienda adecuada y de los derechos conexos en todo el mundo. El Relator Especial agradece las respuestas oportunas recibidas de algunos gobiernos a las cartas y llamamientos urgentes que se han enviado. Lamenta que otros no hayan dado respuesta o hayan contestado de forma selectiva, es decir, sin responder a todas las preguntas formuladas en la comunicación. Aunque la mayor parte de las comunicaciones y los llamamientos urgentes enviados por el Relator Especial se refieren a amenazas o ejecuciones de desalojos forzosos, inclusive a casos de supuesto uso excesivo de la fuerza, de acción sin consulta ni aviso previos, o a casos en que no se ha ofrecido indemnización ni una vivienda alternativa, todos los afectados sienten el temor subyacente a quedar sin hogar.

65. Las limitaciones impuestas a la extensión del presente informe impiden que se haga una amplia revisión de las numerosas iniciativas importantes y eficaces emanadas de las organizaciones de la sociedad civil para poner de relieve y contrarrestar la falta de vivienda. No obstante, el Relator Especial quisiera señalar a la atención la labor de determinados grupos, por ejemplo, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas que Carecen de Vivienda (FEANTSA). Esa Federación comunica periódicamente los cambios de la legislación de los países europeos que tienen consecuencias positivas o negativas en las personas sin hogar. Por ejemplo, esa organización ha puesto de relieve los efectos que ha tenido en Francia la Ley sobre seguridad interna, de 18 de marzo de 2003, que enmienda el

---

<sup>31</sup> Hira Vishwakarma, "Unassociated Dalit Movement with Land Rights", in *Land First: Civil Society Action for Land Rights*; Community Self-Reliance Centre, Kathmandu, September 2004.

<sup>32</sup> D. R. Ram et al., National Dalit Strategy Report, Part I - Situational Analysis of Dalits in Nepal, Kathmandu, May 2002. Report prepared for the National Planning Commission of Nepal. Available at <http://www.nepaldalitinfor20m.com/Analysis2002.pdf>.

Código Penal con objeto de convertir en delito penal la ocupación de un lugar como vivienda, incluso de forma temporal, sin autorización previa. Aunque la introducción de esta enmienda tiene por objeto impedir la ocupación ilícita de inmuebles por las comunidades itinerantes, ha suscitado preocupación el hecho de que tenga consecuencias particularmente importantes en las personas sin hogar, entre ellas, una parte de la comunidad itinerante, que tratan de encontrar una vivienda temporal<sup>33</sup>.

66. Numerosas organizaciones en la India, los Estados Unidos, Australia<sup>34</sup> y en otros países están abordando esta cuestión en el ámbito nacional e internacional. El Relator Especial insta a los gobiernos a que colaboren con esas organizaciones y a que utilicen su experiencia para dar soluciones viables al problema de la falta de hogar<sup>35</sup>. El Relator Especial acoge con satisfacción la labor realizada por las propias personas sin hogar en la organización de la defensa de sus derechos humanos<sup>36</sup>.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**67. Las respuestas a las causas y las consecuencias del problema de la falta de hogar deben basarse en los principios fundamentales de la legislación y la práctica internacionales en materia de derechos humanos: indivisibilidad de derechos, igualdad entre los géneros y no discriminación. Ha de reconocerse que el derecho a una vivienda adecuada está relacionado y es compatible con los derechos a la seguridad de la persona, a la seguridad del hogar, a la participación, a la privacidad, a la libertad de circulación, a la información, a no sufrir tratos inhumanos o degradantes así como a no ser arbitrariamente detenido.**

**68. La discriminación generalizada que sufre la mujer en todos los aspectos de las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad, entre ellos el problema de la falta de hogar en el contexto de la violencia doméstica, exige que se reconozcan específicamente el derecho que ésta tiene a una vivienda adecuada así como sus derechos**

---

<sup>33</sup> Marc Uhry, "The criminalization of homeless people in France: How the Law on internal security makes criminals of 300,000 members of the travelling community". The Newsletter of FEANTSA, op. cit., at note 16.

<sup>34</sup> For advocacy strategies see Alison Aggarwal, "Homelessness and the United Nations: The role of the United Nations Special Rapporteur on adequate housing" in *Homelessness, Human Rights and the Law*, February 2004 edition of *Parity*, the publication of the Australian Council to Homeless Persons, at [www.parity.infocharge.net.au](http://www.parity.infocharge.net.au).

<sup>35</sup> See, for example, the work of Aashray Adhikar Abhiyan in India at: <http://www.indev.nic.in/delhishomeless>. Regarding work in the United States, in addition to groups mentioned in this report, see the work of the Chicago Coalition for the Homeless at: <http://www.chicagohomeless.org>.

<sup>36</sup> See, for example, the numerous newspapers published by the homeless, such as The Big Issue ([www.bigissue.com](http://www.bigissue.com)).

respecto de la seguridad del hogar y de la persona. La legislación y las políticas en materia de vivienda que tengan en cuenta las cuestiones de género deben asimismo tomar en consideración que algunos grupos de mujeres son incluso más vulnerables a la falta de hogar y a otras violaciones de los derechos relacionados con la vivienda, a saber, las víctimas de la violencia doméstica, las viudas, las mujeres que ejercen como cabeza de familia, las mujeres que han sufrido desalojos forzosos y las mujeres indígenas.

69. El principio de no discriminación debe orientar todos los aspectos de la formulación y ejecución de programas en una serie de esferas de política vinculadas al derecho a una vivienda adecuada. En todo el mundo, determinadas personas y comunidades son discriminadas respecto del acceso a servicios cívicos fundamentales que, a su vez, condicionan su capacidad para acceder al empleo, la educación, los servicios de salud y las guarderías. Esos casos de discriminación dan lugar a la segregación física y social y a la creación de barrios marginales. Cuando miembros de determinados grupos, entre ellos las mujeres y las poblaciones minoritarias, tropiezan con obstáculos para gozar del derecho a una vivienda adecuada así como de otros derechos, la normativa internacional de derechos humanos exige que se formulen y apliquen medidas positivas para superar esos obstáculos. Los gobiernos deben prestar atención con carácter de urgencia a las necesidades de las poblaciones vulnerables al formular respuestas amplias y eficaces al problema de la falta de hogar.

70. La grave situación de falta de hogar en el mundo actual, así como la enorme crisis que sufren millones de personas que viven en condiciones y viviendas inadecuadas e inseguras, requiere la aplicación de un enfoque combinado de los dos factores, el humanitario y el de derechos humanos, según destacó el Relator Especial en sus informes sobre las misiones al país. Con este punto de partida, y tras esas observaciones generales, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones:

- a) **Legislación y reglamentación:**
  - i) **La legislación nacional y regional debería reflejar los derechos de las personas a la información y a la participación. Esas disposiciones deben ser respaldadas mediante una ejecución eficaz.**
  - ii) **Los Estados deberían esforzarse por otorgar el reconocimiento jurídico de los derechos de propiedad colectivos y basados en la comunidad de las comunidades indígenas, así como de otras comunidades locales, a fin de reducir al mínimo la inseguridad respecto de la propiedad de la tierra y evitar su desplazamiento forzoso.**
  - iii) **Habría que poner en vigor disposiciones legislativas para controlar las actividades y la proliferación de los especuladores en torno a la vivienda a fin de poner coto a la escalada de los precios de las propiedades. Entre ellas habría que elaborar marcos jurídicos y normativos que impusieran límites máximos a la propiedad de la tierra rural y urbana, y previeran el compromiso político de aplicar programas de reforma agraria destinados a redistribuir la tierra entre quienes carecen de ella.**

- iv) **Se alienta a los gobiernos que no lo hayan hecho todavía a que formulen leyes que prohíban el desalojo forzoso y el desplazamiento de personas. En esa legislación deben figurar como parte integrante disposiciones que prevean la adecuada y oportuna rehabilitación.**
  - v) **En la legislación relativa a la violencia doméstica respecto de la mujer deben figurar los derechos a una vivienda adecuada y a quedar a salvo de la violencia.**
- b) Elaboración de los programas y financiación:**
- i) **Será necesario elaborar dinámicos programas de viviendas sociales, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Se alienta a los gobiernos a que examinen las opciones de política de que disponen para financiar esas iniciativas, entre ellas la reasignación de los recursos presupuestarios existentes así como la negociación de la reducción de la deuda externa.**
  - ii) **En los programas estatales de salud deben tenerse en cuenta las necesidades especiales respecto de la vivienda que tienen los grupos desfavorecidos, entre ellos personas que padecen enfermedades mentales y otras discapacidades.**
  - iii) **Hay que proceder a la creación de centros de acogida estatales, en particular para las mujeres y los niños, cerca de los medios de vida en los núcleos urbanos, con el propósito de reintegrar a esas personas en la comunidad.**
  - iv) **Se insta a los gobiernos a colaborar con los donantes y las organizaciones en pro del desarrollo para crear estrategias integradas de desarrollo rural que incluyan programas para la generación de empleo en las zonas rurales, a fin de reducir al mínimo la migración forzosa a las ciudades.**
  - v) **El Relator Especial recomienda que los gobiernos colaboren de forma más estrecha con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales a fin de elaborar planes generales para las ciudades así como programas y proyectos de desarrollo urbano. Los planes generales para el desarrollo de zonas urbanas y rurales deben reflejar la necesidad de vivienda que tienen las mujeres así como sus problemas particulares.**
- c) Acciones de observancia coercitiva, protección y supervisión:**
- i) **Es preciso controlar urgentemente la violencia de agentes del Estado así como la brutalidad de la policía contra las personas sin hogar, y quienes hayan cometido delitos deben ser procesados.**
  - ii) **Es preciso revocar las leyes que penalizan a las personas sin hogar y sustituirlas por leyes y políticas que reconozcan el derecho de esas personas a una vivienda adecuada.**