

formaciones y la asistencia jurídica para ONGs o asociaciones locales, la utilización de mecanismos de control nacionales, regionales e internacionales, la prevención y el control de los desalojos forzosos gracias a su red de acción, las misiones de investigación sobre terreno, la acción política ante los gobiernos y las Naciones Unidas, la investigación y publicación de obras de referencia sobre el derechos a la vivienda. www.cohre.org

ONU-Habitat

ONU-Habitat es la agencia de las Naciones Unidas para los asentamientos urbanos. Está encargada por los Estados de promover la mejora de las condiciones de vida en las ciudades y otros asentamientos humanos. Sus principales medios de acción son la ayuda al desarrollo de nuevas normas internacionales, el análisis y la publicación de informaciones de referencia (como por ejemplo, su informe anual sobre el estado de las ciudades en el mundo), la experimentación concreta de nuevos métodos de gestión de las ciudades y la financiación de proyectos de desarrollo en los medios urbanos. www.unhabitat.org

EL DERECHO A LA VIVIENDA

Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales

Publicación elaborada por

Christophe Golay, Asesor del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación

y

Melik Özden, Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU

Una colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM)

Comité de Derechos Humanos, HRC (quejas e informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: +4122 9179022. E-mail: tb-petitions@ohchr.org

Comité contra la Tortura, CAT (quejas e informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: +4122 9179022. E-mail: tb-petitions@ohchr.org

Comité de Trabajadores Migratorios, CMW (informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: +4122 9179022. E-mail: cedelenbos@ohchr.org

A nivel regional

Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (quejas e informaciones). Avenue Kairaba, P.O. Box 673, Banjul, Gambia. Tel.: +220 4392962 Fax: +220 4390764. E-mail: achpr@achpr.org

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (quejas e informaciones). Organización de los Estados Americanos. 1889 F Street, N.W., Washington, D.C. 20006, Estados Unidos de América. Fax: +202 458-3992. E-mail: cidhoea@oas.org

Corte Interamericana de Derechos Humanos (quejas). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Avenida 10, Calles 45 y 47 Los Yoses, San Pedro, Apartado Postal 6906-1000, San José, Costa Rica. Tel.: +506 2340581. Fax: +506 2340584. E-mail: corteidh@corteidh.or.cr

Comité Europeo de derechos Sociales (quejas colectivas e informaciones). Secretaría de la Carta Social Europea. Direcciones generales de Derechos Humanos – DG II, Avenue de l'Europe, 67075, Strasbourg Cedex, Francia. Tel.: +333 88413258. Fax: +333 88413700. E-mail: social.charter@coe.int. Web: www.coe.int

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (quejas). Consejo de Europa, Avenue de l'Europe, 67075 Strasbourg Cedex, Francia. Tel.: +333 88412018. Fax: +333 88412730. Web: www.coe.int

TRES DIRECCIONES QUE HAY QUE ANOTAR ESPECIALMENTE

Habitat International Coalition (HIC)

La Coalición Internacional por el Hábitat es una coalición de ONGs (a nivel mundial) creada en 1976 para garantizar el seguimiento de los compromisos adquiridos por los Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos urbanos de Vancouver (1976). Es el principal actor de la sociedad civil en las reuniones internacionales sobre la vivienda, como por ejemplo en la Conferencia de Estambul sobre los asentamiento humanos (1996) y en los Foros urbanos mundiales de Nairobi (2002) y de Barcelona (2004). La coalición es responsable de varios documentos de referencia promovidos por las ONGs, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que va dirigida a apoyar a los movimientos para conseguir unas condiciones de vivienda dignas en los centros urbanos. La Coalición también ha realizado un gran número de misiones sobre el terreno para denunciar las violaciones del derecho a la vivienda en el mundo. www.hic-net.org

Center for Housing Rights and Evictions (COHRE)

COHRE es una organización de defensa de los derechos humanos que trabaja esencialmente en la promoción y el respeto del derecho a la vivienda. En su lucha para la realización de este derecho, COHRE cuenta con varios métodos de acción: las

Principales sitios de referencia y direcciones de instancias a las que puede dirigirse

SITIOS PRINCIPALES DE REFERENCIA

Alto Comisionado para los Derechos Humanos: www.ohchr.org
ONU-Habitat: www.unhabitat.org
Comisión Interamericana de Derechos Humanos: www.cidh.oas.org
Unión Africana: www.africa-union.org
Commission africaine des droits de l'homme et des peuples: www.achpr.org
Consejo de Europa: www.coe.int
Unión Europea: <http://europa.eu.int>
Association internationale des techniciens, experts et chercheurs (AITEC):
<http://aitec.reseau-ipam.org/>
Asian Coalition for Housing Rights (ACHR): www.achr.net
Center on housing rights and evictions: www.cohre.org
Coalition internationale pour l'habitat: www.hic-net.org
Emmaüs International: www.emmaus-international.org
Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA): www.feantsa.org
Association Internet pour la promotion des droits de l'homme (AIDH):
www.droitshumains.org

INSTANCIAS A LAS QUE PUEDEN DIRIGIRSE

A nivel internacional

Sr. Miloon Kothari, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la vivienda (quejas e informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: +4122 9179006. E-mail: urgent-action@ohchr.org

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CODESC (informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: 41 22 9179046/9179022. E-mail: wlee@ohchr.org

Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW (quejas e informaciones). Naciones Unidas. 2 UN Plaza, DC2-12th Floor, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América. Fax: +1212 9633463. E-mail: daw@un.org; tb-petitions@ohchr.org. Web: www.un.org/womenwatch/daw

Comité por la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD (quejas e informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: +4122 9179022. E-mail: nproveuz@ohchr.org; tb-petitions@ohchr.org

Comité de los derechos del Niño, CRC (informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Avenue de la Paix 8-14, 1211 Ginebra 10, Suiza. Fax: +4122 9179022. E-mail: pdavid@ohchr.org

INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda es un derecho universal. Está reconocido a nivel internacional y en más de 100 Constituciones nacionales de todo el mundo. Es un derecho reconocido para todas las personas.

A pesar de este derecho, los sin techo, los que viven en alojamientos precarios y los desalojados son cada vez más numerosos en todas las ciudades así como en el campo en todo el planeta. Más de 4 millones de personas han sido desalojadas por la fuerza de su vivienda entre 2003 y 2006¹. En el mundo actual, hay 100 millones de personas sin techo y más de un billón tiene alojamientos precarios. Según estimaciones de las Naciones Unidas, 3 billones de personas vivirán en barrios de chabolas en 2050². La mayoría de estas personas viven en países del sur, pero ningún continente escapa ni escapará a esto.

Más allá de los problemas de la vivienda propiamente dicha - tener un tejado sobre la cabeza - lo que más preocupa son las *condiciones de la vivienda*. Más de un billón de personas en el mundo no tiene acceso al agua potable y 2,6 billones no tienen acceso a los servicios básicos de saneamiento. Dichas personas viven en condiciones de higiene insalubres e indignas; mueren por este motivo millones de personas cada año, entre las cuales hay 1,8 millones de niños víctimas de diarreas³.

Por más crucial que sea el tema de las condiciones sanitarias, no constituye el único problema de la vivienda. La negación, *de jure o de facto*, del derecho a la vivienda conlleva unas consecuencias dramáticas en cascada y causa múltiples violaciones de los derechos humanos en los campos del empleo, la educación, la salud, las relaciones sociales, la participación en la toma de decisiones (privación de los derechos cívicos entre otros)...

Si bien la organización por parte de la ONU de dos conferencias mundiales específicas sobre las cuestiones de la vivienda y de numerosas cumbres conexas (desarrollo, medio ambiente, etc.) en estos últimos tres decenios, ha permitido sensibilizar a la opinión pública sobre la gravedad de la situación, las declaraciones y los planes de acción adoptados no han tenido efectos.

La Declaración del Milenio, adoptada el 13 de septiembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas no es una excepción a la regla.

¹ Según la ONG COHRE (Center on Housing Rights and Evictions), más de 4 millones de personas han sido víctimas de desalojos forzados entre 2003 y 2006 – 2 millones en África, 2,1 millones en Asia y el Pacífico, más de 150.000 en el continente americano y 16.000 en Europa. COHRE, *Forced Evictions. Violations of Human Rights*, December 2006. www.cohre.org/store/attachments/GLOBAL%20SURVEY%202003-2006.pdf

² ONU-Habitat, *A safe city is a just city. World Habitat Day 2007*.

³ PNUD, *Informe de desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. http://hdr.undp.org/hdr2006/report_sp.cfm

Además, no ataca a las causas estructurales de la pobreza⁴ y los dos objetivos fijados en ella que tienen una relación directa con la cuestión de la vivienda son muy tímidos: mejorar sensiblemente la vida de al menos 100 millones de habitantes de chabolas de aquí a 2020 y reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso al agua potable de aquí a 2015⁵.

Estos objetivos son insuficientes y se admite cada vez más comúnmente que el conjunto de los objetivos del milenio no se alcanzará en el plazo previsto. Por otra parte, el enfoque propuesto para conseguirlo - aumentar las financiaciones para construir nuevas viviendas para los más pobres - es, también, absolutamente insuficiente. Lo que hay que hacer para que sea efectivo el derecho a la vivienda para todo el mundo es atacar las causas profundas del no-acceso a la vivienda en el mundo. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, el Sr. Miloon Kothari, ha identificado dichas causas que comprenden, especialmente: la especulación del terreno y la propiedad; las expropiaciones y los desalojos forzosos; el éxodo rural y el crecimiento de los barrios de chabolas; la discriminación contra los grupos vulnerables, incluidas las mujeres, los niños, los refugiados, los inmigrantes, y las personas ancianas o con discapacidades; las catástrofes naturales y los conflictos armados; y los efectos negativos de la privatización de los servicios públicos⁶.

En otras palabras, reivindicar el derecho a la vivienda implica luchar por la *inclusión* de las personas más vulnerables de la sociedad y hacer respetar la obligación legal de los Estados de garantizar una vida digna para todos. Esto implica también luchar contra los desalojos forzosos, ilegales en derecho internacional, pero de los que son víctimas centenares de miles de personas cada año.

No se pueden tratar todos los aspectos e implicaciones del derecho a la vivienda en el marco de esta publicación, la cual pretende:

- contribuir a mejorar la información disponible sobre el derecho a la vivienda;
- presentar ejemplos de la puesta en práctica del derecho a la vivienda a nivel nacional;
- indicar los mecanismos de control, a nivel internacional, regional y nacional, que pueden utilizar las víctimas en caso de violación del derecho a la vivienda.

vivienda la pueda encontrar, para ella y para su familia, una *vivienda* apropiada a unas condiciones soportables.

Artículo 108

1. La Confederación alienta la construcción de viviendas así como la adquisición de pisos y casas familiares destinadas al uso personal de particulares y las actividades de maestros de obra y de empresas constructoras de *viviendas* de utilidad pública.

2. Alienta en particular la adquisición y habilitación de terrenos en vistas a la construcción de *viviendas*, la racionalización de la construcción, el abaratamiento de su coste y de los costes de la vivienda. (...)

4. Con ello, toma muy en consideración los intereses de las familiar y de las personas ancianas, discapacidades o necesitadas.

Suriname (1987)

Artículo 49

Se determinará un plan de vivienda por ley, dirigido a la puesta en el mercado de casas asequibles en número suficiente, y el control estatal de la utilización real de las inmobiliarias para vivienda pública.

Turquía (1982)

Artículo 57

En el marco de una planificación que tenga en cuenta las particularidades de las ciudades y las condiciones medioambientales, el Estado toma las medidas apropiadas para satisfacer las necesidades en vivienda y apoya, además, las iniciativas de vivienda colectiva.

Venezuela (1999)

Artículo 82

Toda persona tiene derecho a una *vivienda* adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de *viviendas*.

Viet Nam (1992)

Artículo 58

Todo ciudadano tiene derecho a percibir ingresos legalmente, al ahorro, a una *vivienda*, a medios de producción, a un capital, a aportes en natura o en dinero invertidos en empresas u otras estructuras económicas. El Estado protege el derecho de propiedad legal y el derecho a recibir herencias de sus ciudadanos.

⁴ Ver en este sentido nuestra publicación *El derecho al desarrollo*, edición CETIM, Ginebra, junio de 2007.

⁵ Cf. A/RES/55/2, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf>

⁶ Cf. Informes anuales del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda presentados a la Comisión de Derechos Humanos (de 2001 a 2005) y al Consejo de Derechos Humanos (desde 2006) respectivamente, E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2006/41, A/HRC/4/18, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

2. Para garantizar el derecho a la vivienda, incumbe al Estado: a) programar y llevar a la práctica una política de vivienda que se inscriba en los planes de desarrollo general del territorio que se apoya en planes de urbanización que garanticen la existencia de una red de transporte y de equipamientos sociales apropiados; b) hacer construir, en colaboración con las colectividades locales, viviendas económicas y sociales; y c) estimular la construcción privada, subordinándola siempre al interés general.

3. El Estado adoptará una política dirigida a establecer un sistema de alquileres compatible con los ingresos familiares que permitan el acceso a la propiedad de la vivienda.

4. El Estado y las colectividades locales supervisarán de manera efectiva la propiedad inmobiliaria, apropiándose local o regionalmente de áreas urbanas si son necesarias y establecerán las reglas de urbanización.

República Dominicana (1966)

Artículo 8

15 (b). Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.

17. El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, *alojamiento* adecuado.

Sao Tomé y Príncipe (1975)

Artículo 48

1. Toda persona tiene el derecho a una *vivienda* y a un entorno de vida humana y tiene el deber de defenderlo.

2. Es de competencia del Estado planificar y ejecutar una política de vivienda integrada en los planes de desarrollo del territorio.

Seychelles (1963)

Artículo 34

El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una *vivienda* adecuada y decente que se buena para su salud y su bienestar y se compromete, ya sea directamente, ya sea de acuerdo con organismos públicos o privados, a facilitar la puesta en práctica de este derecho.

Sri Lanka (1977)

Artículo 27

2. (c) El Estado debe establecer en Sri Lanka una sociedad democrática socialista, cuyos objetivos son: obtener, para todos los ciudadanos, un nivel de vida adecuado para ellos y sus familiares, que comprende una alimentación adecuada, el vestido, la vivienda, la mejora de las condiciones de vida y el disfrute total de actividades de ocio y de oportunidades sociales y culturales.

Suiza (1999)

Artículo 41

1. La Confederación y los cantones se comprometen, como complemento a la responsabilidad individual y a la iniciativa privada, a que: (e) toda persona que busque una

Todos los movimientos y grupos sociales así como las ONG que defienden a los sin techo, a los que tienen una vivienda precaria y a los que son desalojados no conocen bien los instrumentos internacionales y cómo usarlos en el ámbito nacional. Esta publicación tiene como objetivo acompañarlos en la reivindicación y la exigencia del respeto del derecho a la vivienda en su lucha cotidiana.

La primera parte trata de la definición y el contenido del derecho a la vivienda. La segunda presenta el reconocimiento del derecho a la vivienda a nivel internacional, regional y nacional. La tercera trata de las obligaciones de los Estados y de su puesta en práctica en el ámbito nacional. La cuarta expone los recursos disponibles y sus mecanismos a nivel nacional, regional e internacional para proteger a las personas o a los grupos de personas vulnerables cuyo derecho a la vivienda se ve violado.

I. DEFINICIÓN Y CONTENIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

A) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el órgano principal de la ONU encargado de supervisar la realización del derecho a la vivienda por parte de los Estados, no hay que entender el derecho a la vivienda en un sentido limitado o restrictivo que lo equipare al simple hecho de tener “un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”⁷

Una vivienda será conforme al derecho internacional si se garantizan ciertos aspectos mínimos en todo momento:

- la seguridad legal de la ocupación, incluida una protección legal contra el desalojo;
- la proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios;
- el coste asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan;
- la habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades;
- el acceso fácil para los grupos desfavorecidos, incluidas las personas ancianas, los niños, las personas con discapacidades físicas y las víctimas de catástrofes naturales;
- un emplazamiento adecuado, es decir alejado de las fuentes de contaminación pero próximo a servicios sanitarios y establecimientos escolares.⁸

El Comité insiste en la prohibición de los desalojos forzosos. En su Observación general núm. 7:

“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.” Para el Comité, los desalojos forzosos son prima facie (a primera

⁷ Cf. Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, par.1), § 7, adoptada el 13 de diciembre de 1991 (ver el anexo 1), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp)

⁸ Cf. Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, par.1), § 8, adoptada el 13 de diciembre de 1991 (ver el anexo 1).

⁹ Observación general núm. 7, sobre el derecho a la vivienda (artículo 11, par. 1): desalojos forzosos, § 3, adoptada el 20 de mayo de 1997 (ver anexo 2), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp)

Artículo 100

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una *vivienda* digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de *vivienda* de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados.

Países Bajos (1984)

Artículo 22

2. Los poderes públicos velan por una promoción suficiente de *viviendas* convenientes.

Perú (1993)

Artículo 195

8. Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, *vivienda*, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

Filipinas (1986)

Artículo 13

9. El Estado deberá, de acuerdo con la ley y por el bien común, emprender, junto con el sector privado, un programa continuado de reforma del territorio urbano y de la *vivienda*, que hará accesibles a un precio asequible viviendas decentes y servicios vitales a los ciudadanos desfavorecidos y sin techo en los centros urbanos y las zonas de reasentamiento. También ayudará a sus ciudadanos en la búsqueda de un empleo adecuado. En el marco de aplicación de sus programas, el Estado respetará los derechos de los pequeños propietarios.

10. Los habitantes de ciudades y del campo pobres no serán desalojados ni su vivienda destruida, si no es de acuerdo con la ley y de una manera justa y humana. No se llevará a cabo reasentamiento alguno de ciudadanos o campesinos sin consultar previamente con ellos y con los municipios en los que serán reasentados.

Polonia (1997)

Artículo 75

1. Los poderes públicos deberán llevar a la práctica una política que favorezca la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en materia de *vivienda* y, en particular, combatir el fenómeno de los sin techo, promoviendo el desarrollo de *viviendas* sociales y favoreciendo la actividad de los ciudadanos que quieran adquirir una vivienda.

Portugal (1982)

Artículo 65

1. Toda persona tiene derecho para sí y su familia, tiene una *vivienda* de dimensiones adecuadas, que responde a normas de higiene y de confort y que preserve la intimidad personal y familiar.

México (1983)

Artículo 4

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Nepal (1990)

Artículo 26

1. El Estado adoptará una política dirigida a mejorar el nivel de vida de la población, y a la ayuda al desarrollo de las estructuras esenciales como la educación pública, la salud, la vivienda y el empleo de la gente de todas las regiones, distribuyendo de manera equitativa las inversiones de los recursos económicos para el desarrollo equilibrado en las distintas regiones geográficas del país

Nicaragua (1987)

Artículo 64

Los nicaragienses tienen derecho a una *vivienda* digna, cómoda y segura que garantice la privacidad familiar. El Estado promoverá la realización de este derecho.

Nigeria (1989)

Artículo 17

2. (d) El Estado dirigirá su política de tal manera que pueda garantizar que una *vivienda* conveniente y adecuada, la alimentación, la distribución de agua, un salario mínimo razonable a nivel nacional, pensiones para las personas ancianas y por los trabajadores en paro, la ayuda a los enfermos y subvenciones a personas con discapacidades a todos los ciudadanos.

Pakistán (1990)

Artículo 38 (d)

El Estado cubrirá las necesidades vitales como la alimentación, el vestido, la *vivienda*, la educación y la asistencia médica, a todos sus ciudadanos, sin distinción de sexo, casta, fé o de raza, así como a todas aquellas personas que no pueden ganarse la vida de manera permanente o temporal a causa de una invalidez, enfermedad o desempleo.

Panamá (1978)

Artículo 113

El Estado establecerá una política nacional de *vivienda* destinada a proporcionar el caso de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

Paraguay (1992)

Artículo 57

Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, *vivienda*, cultura y ocio.

Artículo 59

Se reconoce como institución de interés social el bien de familia, cuyo régimen será determinado por ley. El mismo estará constituido por la *vivienda* o el fondo familiar, y por sus muebles y elementos de trabajo, los cuales serán inembargables.

vista) incompatibles con las obligaciones del Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y "todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas."¹⁰

B) Relator Especial sobre el derecho a la vivienda

Para el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, el Sr. Miloon Kothari, "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."¹¹

El Relator Especial subraya que la realización del derecho a la vivienda está íntimamente ligado a la realización de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la protección de su vida privada, de su familia y de su domicilio, el derecho a no estar sometido a tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la tierra, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y el derecho a la salud. También insiste en el hecho de que la realización de este derecho va unida al respeto de los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres¹².

Como complemento de los trabajos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Relator Especial elaboró unos indicadores para el derecho a la vivienda¹³ y unos criterios por su puesta en práctica¹⁴.

El Relator Especial sobre el derecho a la vivienda también ha destacado, en varios de sus informes, la interdicción de los desalojos forzosos¹⁵ y la obligación de ayudar a las personas sin vivienda¹⁶. Recientemente ha elaborado unos *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generado por el desarrollo*¹⁷ que completan los *Principios y directrices sobre el*

¹⁰ Idem, § 1.

¹¹ Cf. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda presentado en la 57ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/51, § 8, de 25 de enero de 2001.

¹² Cf. nota 6.

¹³ Cf. Anexo II de su informe anual presentado en la 4ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/18, de 5 de febrero de 2007.

¹⁴ Se trata de los siguientes criterios: 1) la seguridad de la ocupación; 2) los bienes y servicios colectivos; 3) los bienes y servicios medioambientales (en especial terrenos y agua); 4) la capacidad de pago (incluido el acceso a la financiación); 5) la habitabilidad; 6) la facilidad del acceso (físico); 7) el emplazamiento; 8) el respeto al medio cultural; 9) el derecho de estar a salvo de la expulsión; 10) la información, las capacidades y el refuerzo de las capacidades; 11) la participación y la exteriorización; 12) la reinstalación; 13) la salubridad del medio ambiente; 14) la seguridad (física) y el respeto a la vida privada. Cf. el informe anual del Relator Especial presentado a la 59ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/5, de 3 de marzo de 2003.

¹⁵ Cf. E/CN.4/2004/48. Ver también el Folleto informativo núm. 25 del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACDH), *Los desalojos forzosos y los derechos humanos*, http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs25_sp.htm.

¹⁶ Cf. E/CN.4/2005/48.

¹⁷ Presentados en la 4ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, cf. A/HRC/4/18.

desplazamiento interno debido a conflictos armados o a catástrofes naturales que presentamos en una publicación anterior¹⁸.

Además, el Relator Especial ha dedicado un estudio a “la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, de acceso y de control hipotecario y la igualdad en el derecho a la propiedad y a una vivienda adecuada”¹⁹, estudio en el que analiza los obstáculos a la realización efectiva de los derechos de las mujeres en materia de vivienda como “la violencia contra la mujer, las normas culturales y sociales discriminatorias, las leyes discriminatorias sobre la familia o la persona, la discriminación múltiple, la privatización y el coste inasequible de la vivienda para la mujer, o el modo en que los desastres naturales, los desalojos forzosos y el VIH/SIDA afectan a las mujeres”²⁰.

C) ONU-Habitat

Para la Comisión sobre asentamientos humanos (ONU-Habitat)²¹ y la Estrategia Mundial de Vivienda²² la noción de “una vivienda adecuada (...) significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”²³.

Es de destacar que la ONU ha organizado dos conferencias mundiales (en 1976 en Vancouver y en 1996 en Estambul) sobre los asentamientos humanos en las que se adoptaron declaraciones y planes de acción con el fin de solucionar los problemas de vivienda en el mundo (ver también el capítulo II.A).

proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales desde el período prenatal, teniendo derecho a disfrutar de alimentación, *vivienda*, educación, recreo, deportes y servicios médicos adecuados.

Artículo 178

Se reconoce a los hondureños el derecho de *vivienda digna*. El Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social.

Artículo 179

El Estado promoverá, apoyará y regulará la creación de sistemas y mecanismos para la utilización de los recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.

India (1949)

Artículo 39

El Estado deberá dirigir su política para garantizar sobre todo: (a) que los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, tengan derecho a medios de vida adecuados.

Irán (1980)

Artículo 3

12. El gobierno de la República Islámica de Irán, para alcanzar los objetivos citados en el artículo 2, tiene que poner todos los medios disponibles para las siguientes tareas: poner las bases para una economía sana y equitativa de acuerdo con los preceptos del Islam, con el fin de asegurar el bienestar, poner fin a la miseria y dejar de lado todo tipo de privaciones en los campos de la alimentación, de la *vivienda*, del empleo y de la higiene, y de generalizar los seguros sociales para todos.

Artículo 31

Poseer una *vivienda* decente es un derecho de toda persona y toda familia iraní. El gobierno tiene que llevar a la práctica las condiciones necesarias para aplicar este principio, dando prioridad a los que tienen mayor necesidad, en particular los aldeanos y los obreros.

Artículo 43

Para garantizar la independencia económica de la sociedad, frenar la pobreza y las privaciones y satisfacer las necesidades del ser humano en el proceso de crecimiento, para la salvaguarda de su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se hará en los siguientes criterios: garantizar la satisfacción de las necesidades esenciales: *vivienda*, alimentación, vestido, salud, asistencia médica, instrucción y educación, y los medios necesarios para hacer posible que todas las personas funden una familia.

Italia (1947)

Artículo 47

La República alienta y protege todos los tipos de ahorro y supervisa, coordina y controla la emisión de créditos. Alienta la inversión del ahorro privado en la compra de *viviendas* o de explotaciones en las que trabajan sus propios propietarios y la inversión directa o indirecta en una gran empresa productiva.

Mali (1992)

Artículo 17

Son derechos reconocidos la educación, instrucción, formación, trabajo, *vivienda*, ocio, salud y la protección social.

¹⁸ Ver nuestra publicación de título: *Los desplazados internos*, ed. CETIM, Ginebra, junio de 2007. http://www.cetim.ch/es/publications_details.php?pid=145

¹⁹ Cf. Resolución 2002/49 de la Comisión de Derechos Humanos.

²⁰ Cf. E/CN.4/2006/118.

²¹ La Comisión sobre asentamientos humanos se convirtió en 2002 en el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos y fue bautizada como “ONU-Habitat”, y se sitúa bajo la autoridad de la Asamblea General, cf. resolución de la Asamblea General A/RES/56/206, adoptada el 21 de diciembre de 2001.

²² La estrategia mundial de vivienda se presentó oficialmente el 16 de febrero de 1989 en Nueva York, en la sede de la ONU, con el objetivo de “vivienda adecuada para todo el mundo de aquí al año 2000”, cf. resolución 43/181 de la Asamblea General de la ONU, adoptada el 20 de diciembre de 1988.

²³ Cf. Primer informe de la Comisión sobre establecimientos humanos dedicada a la puesta en práctica de la Estrategia mundial de vivienda adecuada para todo de aquí a 2000, A/43/8/Add.1, par. 2, de 6 de junio de 1988.

fondos estatales, municipales y otros fondos para la vivienda, de acuerdo con las normas fijadas por la ley.

Finlandia (1999)

Artículo 19

El Estado ha de favorecer el derecho de toda persona a vivienda y de mantener los esfuerzos personales en la búsqueda de una vivienda.

Grecia (1975)

Artículo 21

4. La adquisición de una *vivienda* para los que están privados de ella o están mal alojados, será objeto de un cuidado particular por parte del Estado.

Guatemala (1985)

Artículo 105

El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a *viviendas* adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad. Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, *viviendas* que llenen los requisitos anteriores.

Artículo 119 (g)

Son obligaciones fundamentales del Estado: fomentar con prioridad la construcción de *viviendas* populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de *viviendas* emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente.

Guinea ecuatorial (1995)

Artículo 13

Todo ciudadano goza de los siguientes derechos y libertades: a la libre circulación y *residencia*.

Guyana (1980)

Artículo 26

Todo ciudadano tiene derecho a una vivienda adecuada.

Haití (1987)

Artículo 22

El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda decente, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.

Honduras (1982)

Artículo 118

El patrimonio familiar será objeto de una legislación especial que lo proteja y fomenta.

Artículo 123

Todo niño deberá gozar de los beneficios de la seguridad social y la educación. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud, para lo cual deberá

Cuadro núm. 1

Desalojos forzosos

Más de un millón de personas son víctimas de desalojos forzosos cada año. Lo son a consecuencia de conflictos armados pero también de proyectos de desarrollo, de la modernización de ciudades o de la organización de mega-eventos, como los Juegos Olímpicos.

Los embalses construidos por el “desarrollo” son el origen de centenares de miles de desalojos y desplazamientos forzosos cada año. En Turquía, por ejemplo, la construcción del embalse Ilisu, sobre el Tigris (Kurdistán turco), implica el desalojo forzoso de más de 50.000 kurdos.

En India, la modernización de las ciudades conlleva desalojos masivos de la población que vive en barrios de chabolas. Es especialmente preocupante el caso del proyecto de “rehabilitación” del suburbio de Dharavi en Bombay, uno de los más grandes de Asia. Podría significar la expulsión de más de 300.000 personas en unos meses.

En China, la ciudad de Pekín se ha transformado mucho con la perspectiva de la organización de los Juegos Olímpicos de 2008, conllevando el desplazamiento forzoso de varios centenares de miles de personas, la mayoría de manera arbitraria e irrevocable.

La modernización de la ciudad de Bruselas (Bélgica), para hacer posible la instalación de la sede a la Unión Europea, también conllevó numerosos desalojos desde 1958, sin ningún tipo de concertación con los habitantes y los comerciantes, dejando vía libre a los especuladores hipotecarios.

En Europa, miles de personas son igualmente víctimas de desalojos forzosos cada año porque tienen un estatuto legal precario, como los gitanos y okupas. Por ejemplo, varios locales “okupados” han sido desalojados por la fuerza, sin previo aviso y de manera irrevocable en Ginebra (Suiza) en julio de 2007.

Fuentes:

- Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, comunicaciones enviadas a los gobiernos y otros actores y sus respuestas, A/HRC/4/30/Add.1, de 18 de mayo de 2007.

- *Le Monde*, “A vendre: Dharavi, bidonville, 214 hectares”, 19 de julio de 2007.

- “L’installation de l’Union européenne dans la ville de Bruxelles: Impact et mobilisation des habitants (1958-2003)”, enero de 2004, <http://www.habitat-participation.be/www/rapport/PUBLICATION%202004/Union%20euro%20et%20mobilisation%20habitants%20-%20Rapport.pdf>

- Según la ONG COHRE, más de 400.000 personas fueron desalojadas el 1 de julio de 2007, y más de un millón de personas habrá sido desplazada cuando se inauguren los Juegos Olímpicos de Pekín. COHRE subraya que esta situación es comparable a la organización de los Juegos Olímpicos en Seúl en 1988, por la que 720.000 personas fueron desalojadas por la fuerza. COHRE, *Fair Play for Housing Rights: Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights*, 2007.

www.cohre.org/store/attachments/COHRE%27s%20Olympics%20Report.pdf

Cuadro núm. 2

Urbanización, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad

Tal como subraya el AITEC, el desarrollo de las ciudades - y sobre todo de las ciudades grandes y muy grandes - fue el rasgo dominante de la urbanización en el siglo pasado. El crecimiento urbano es un fenómeno mundial. La urbanización acelerada que empezó en los años 50 daría lugar, según se estima, a una tasa mundial de urbanización del 65% en el año 2050.

La ciudad actual es producto de la globalización liberal. Tiene que "útil", y ofrecer infraestructuras y servicios urbanos susceptibles de atraer a inversores, de prometer niveles de productividad altos y de garantizar la paz social. En los países del Sur, los múltiples desafíos sociales, económicos, técnicos y políticos que conocen las ciudades son suscitados, sobre todo por una urbanización regulada de manera muy débil desde las capitales.

Si bien es ampliamente reconocido que las ciudades, sobre todo las más grandes, son el motor del crecimiento económico, conviene preguntarse sobre el lugar que ocupan las ciudades en las consecuencias provocadas por este nuevo papel, en las sociedades actuales. La concentración urbana, que acompaña a la concentración de capitales, trastoca las relaciones entre la ciudad y el campo, y de manera más general la relación entre ciudad y territorio. Lleva a nuevas formas urbanas, que se traducen en el espacio para desigualdades crecientes en la distribución de las riquezas: ciudades privadas y guetos de lujo son frecuentes en los barrios miserables. Los intentos por instrumentalizar las ciudades para ponerlas al servicio del mercado tienden a vaciarlas de su tradicional e indispensable tradición política. Por esta misma razón, los ciudadanos, convertidos en simples agentes económicos, tienen que reconquistar los atributos de la ciudadanía.

En este contexto, emerge un movimiento civil ciudadano mundial que combate las desigualdades generadas por este sistema: desigualdades sociales, políticas, económicas y ecológicas. Hay que exigir el acceso de todo el mundo a los derechos económicos, sociales y culturales.

También en este contexto, la sociedad civil mundial lanzó a principios de los años 2000, la campaña "derecho a la ciudad". Según Jean-François Tribillon, el "derecho a la ciudad consiste en gozar de una vivienda adecuada, tener un trabajo remunerado, crear una familia, vivir a salvo de molestias policiales inciso cuando uno proviene de lejos. Pero también, simplemente y más específicamente, vivir en una ciudad bonita, cómoda, sana, respetuosa con el medio ambiente."

Los movimientos sociales dieron inicio al Foro Social de las Américas (Quito, julio de 2004) y en el Foro Urbano Mundial (Barcelona, septiembre de 2004) se reivindicó una "Carta mundial del derecho a la ciudad" que incluye "una gestión democrática de la ciudad" (art. II.1) y que contiene un capítulo referido al "derecho a la vivienda" (art. XIV).

Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda se mostró interesado en un presupuesto participativo de ciertas ciudades (de la

El Salvador (1984)

Artículo 51

La ley determinará las empresas y establecimientos que, por sus condiciones especiales, quedan obligados a proporcionar, al trabajador y a su familia, habitaciones adecuadas, escuelas, asistencia médica y demás servicios y atenciones necesarias para su bienestar.

Artículo 119

Se declarará de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios.

Ecuador (1998)

Artículo 23

Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.

Artículo 32

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley. El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social.

Eslovenia (1991)

Artículo 78

El Estado crea las condiciones que permitan a los ciudadanos obtener una *vivienda* adecuada.

España (1978)

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Federación de Rusia (1993)

Artículo 40

1. Toda persona tiene derecho a la vivienda. Nadie puede ser privado arbitrariamente de su vivienda.

2. Los órganos de poder del Estado y los órganos de autoadministración local fomentan la construcción de viviendas, establecen las condiciones de la realización del derecho a la vivienda.

3. Se pondrá una vivienda a disposición, gratuitamente o por un alquiler asequible, a los ciudadanos pobres y otros ciudadanos que tengan necesidad de ser alojados con

ancianas o con discapacidades y en los casos sociales, la creación artística y científica, constituyen los derechos sociales y culturales reconocidos por esta Constitución que tiene que promoverlas.

Camboya (1993)

Artículo 31

El Reino de Camboya reconoce el respeto de los Derechos Humanos tal como están definidos en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en todos los Tratados y Convenciones relativos a los Derechos Humanos, Derechos de la Mujer y Derechos del Niño

Colombia (1991)

Artículo 51

Todos los colombianos tienen derecho a una *vivienda* digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de *vivienda* de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

Artículo 64

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Congo (2005)

Artículo 48

Se garantizan el derecho a una *vivienda* decente, el derecho al acceso al agua potable y a la energía eléctrica. La ley fija las modalidades de ejercicio de estos derechos.

República de Coera (1948)

Artículo 35

3. El Estado se esforzará en asegurar una vivienda confortable a todos los ciudadanos gracias a las políticas de desarrollo de la vivienda y otras políticas del mismo tipo.

República Popular Democrática de Corea (1972)

Artículo 69

El Estado ofrecerá *viviendas* funcionales modernas y albergues a los trabajadores. El Estado construirá casas rurales modernas a su cargo y las dará gratuitamente a los granjeros que trabajen en cooperativa.

Costa Rica (1949)

Artículo 65

El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.

zona del Mercado Común del Sur, MERCOSUR) que "están probando nuevas estrategias de mejora de la vivienda y de las condiciones de vida de los pobres."

En uno de sus informes anuales, estudió varios casos:

"En Porto Alegre (Brasil), residentes y los funcionarios municipales afirman que el proceso presupuestario participativo no sólo ha supuesto una marcada diferencia en las condiciones de vida sino que, lo que es más importante, ha tenido un efecto de potenciación de la influencia de los pobres."

"En Montevideo (Uruguay), las políticas y programas en favor de los pobres adoptadas por la ciudad, sin apoyo del Gobierno central y a pesar del declive económico, han conducido al cierre de las enormes brechas entre los grupos de bajos ingresos y el resto de la población de la ciudad mediante, entre otras cosas: la ampliación de los servicios de saneamiento hasta llegar a más del 90% de las residencias; la oferta de transporte público a todos los asentamientos periféricos de la ciudad; la adquisición de más de 220 hectáreas de terrenos en el centro de la ciudad y su asignación para la construcción de viviendas para personas de bajos ingresos; y el establecimiento de bancos de materiales de bajo costo y centros de asistencia técnica."

"Rosario (Argentina) se ha declarado "Ciudad de derechos humanos" y ha adoptado un compromiso de apertura, transparencia y rendición de cuentas. El gobierno municipal se somete al escrutinio de un comité de ciudadanos que examina continuamente las obligaciones y los compromisos contraídos por Rosario en virtud de los instrumentos jurídicos internacionales, recomienda medidas y organiza la capacitación en materia de derechos humanos."

A nivel europeo varía decenas de alcaldes de ciudades europeas adoptaron el 18 de mayo de 2000, en Saint-Denis (Francia), una "*Carta Europea de los Derechos Humanos en la ciudad*". Querían extender el alcance del Compromiso que firmaron en octubre de 1998 en Barcelona: bajar al nivel municipal algunos de los derechos humanos fundamentales y traducirlos en hechos.

Al redactar esta Carta, las ciudades europeas pretenden llevar a la práctica "en un contexto de proximidad territorial" los principios fundadores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948. Los redactores de este texto deseaban volver a colocar las "esperanzas de la ciudadanía" en el centro de los proyectos de las ciudades – ciudades que pueden transformarse en espacios privilegiados por la innovación social, la práctica de la solidaridad y de la resistencia a una mundialización, juzgada demasiado liberal, de la economía.

Fuentes:

-Asociación Internacional de Técnicos, Expertos e Investigadores (AITEC),

<http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique6>

- Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda, presentado en la 59ª sesión de Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/5, § 47 a 49, de 3 de marzo de 2003.

- Asociación Internet para la Promoción de los Derechos Humanos (AIDH),

http://www.aidh.org/Europe/Charte_des_DH.htm

II. TEXTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES PERTINENTES

El derecho a la vivienda está reconocido en muchos textos a nivel internacional y regional. A nivel internacional, los dos textos más importantes son la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966. A nivel regional, los textos más importantes son la *Carta Social Europea* revisada en 1996 y varios instrumentos africanos de protección de los derechos de los niños y de la mujer (ver más adelante).

A) A nivel internacional²⁴

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

El derecho a la vivienda fue reconocido por primera vez a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En esta declaración, los Estados proclaman que:

“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, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (artículo 25)

La fuerza de la Declaración Universal de los Derechos Humanos radica en que actualmente está aceptada por todos los Estados.

2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

En 1966, casi 20 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Estados adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el cual reconocieron especialmente el derecho a la vivienda. En su artículo 11, los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para realizar:

“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso (...) vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la

Anexo 3

El reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en las constituciones nacionales⁸⁵

Armenia (1995)

Artículo 31

Todo ciudadano tiene derecho a un nivel de vida adecuada para él y su familia, a una vivienda adecuada, así como la mejora de las condiciones de vida. El Estado debe dotar de los medios esenciales para hacer posible el ejercicio de estos derechos.

Bahrein (1973)

Artículo 9(f)

El Estado debe esforzarse para ofrecer vivienda a los ciudadanos que tienen recursos limitados.

Bangladesh (1972)

Artículo 15

Atañe al Estado la responsabilidad fundamental de garantizar, gracias a un crecimiento económico planificado, a un aumento constante de las fuerzas productivas y a una mejora continuada del nivel de vida material y cultural de la gente, a fin de dar seguridad a sus ciudadanos:

a) Cubrir las necesidades vitales, como la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria.

Bélgica (1994)

Artículo 23

3. Toda persona tiene derecho a llevar una vida digna. Con este fin, el decreto o regla que enuncia el artículo 134 garantiza, teniendo en cuenta las obligaciones correspondientes, los derechos económicos, sociales y culturales, y determinan las condiciones de su ejercicio. Estos derechos comprenden en particular el derecho a una vivienda decente.

Bolivia (1967)

Artículo 199

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de la infancia, y defenderá los derechos del niño al *hogar* y a la educación.

Burkina Faso (1991)

Artículo 18

La educación, instrucción, formación, trabajo, seguridad social, vivienda, deporte, ocio, salud, protección de la maternidad y de la infancia, asistencia a las personas

²⁴ Sobre el reconocimiento del derecho a la vivienda a nivel internacional, ver ONU-Habitat y HCDH, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, 2002, <http://huachen.org/english/about/publications/docs/housing.pdf>. Ver asimismo Alto Comisionado para los Derechos Humanos *Folleto informativo No 21. El derecho humano a una vivienda adecuada* http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm#statut

⁸⁵ Extraídos de COHRE, *Legal Resources for Housing Rights. International and National Standards*, 2000, www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Sources%204.pdf y ONU-Habitat, *National Housing Rights Legislation*, 2002, www.unhabitat.org/downloads/docs/3669_2930_1.pdf. Puesta al día, traducción al español no oficial, incluidas los fragmentos en cursiva, del CETIM.

Es esencial la plena observancia de esas directrices, en la medida en que reflejan las obligaciones contenidas en el Pacto, tanto por los propios organismos como por los Estados Partes en el Pacto. A este respecto, el Comité recuerda lo señalado en la *Declaración y Programa de Acción de Viena* en el sentido de que: “el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (parte I, párr. 10).

19. En las directrices aprobadas por el Comité para la presentación de informes se pide a los Estados Partes que proporcionen diversas informaciones directamente relacionadas con la práctica de los desalojos forzosos, entre ellas información sobre: a) “el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio”; b) las “leyes relativas a los derechos de los inquilinos a la seguridad de ocupación, la protección frente al desahucio” y c) “las leyes que prohíban todo tipo de desahucio”²⁵.

20. Se pide también información en cuanto a las “medidas adoptadas, entre otras circunstancias, durante programas de renovación urbana, proyectos de nuevo desarrollo, mejora de lugares, preparación de acontecimientos internacionales (olimpiadas, exposiciones universales, conferencias, etc.), campañas de embellecimiento urbano, etc., que garanticen la protección contra la expulsión y la obtención de una nueva vivienda sobre la base de acuerdo mutuo, por parte de cualquier persona que viva en los lugares de que se trate o cerca de ellos”²⁶. Sin embargo son pocos los Estados Partes que han incluido en sus informes al Comité la información solicitada. En consecuencia, el Comité reitera la importancia que asigna a la recepción de esa información.

21. Algunos Estados Partes han señalado que no disponen de información de ese tipo. El Comité recuerda que la vigilancia efectiva del derecho a una vivienda adecuada, bien sea por el gobierno interesado o por el Comité, es imposible si no se cuenta con los datos apropiados y por ello solicita a todos los Estados Partes que velen por que se reúnan los datos necesarios y se incluyan en los informes presentados en virtud del Pacto.

Notas

- i Informe de Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976 (A/CONF.70/15), cap. II, recomendación B.8, párr. c) ii).
- ii Informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la labor realizada en su 11º período de sesiones, adición (A/43/8/Add.1), párr. 13.
- iii Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I)), anexo II, Programa 21, cap. 7, párr. 9 b).
- iv Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II) (A/CONF.165/14), anexo II, Programa de Habitat, párr. 40 n).
- v Comisión de Derechos Humanos, resolución 1993/77, párr. 1.
- vi E/1990/23, anexo III, párrs. 6 y 8 d).
- vii E/C.12/1999/8, anexo IV.
- viii *Ibid.*

efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

3. El Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos (1996)

El mismo año, los Estados adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que reconocen el derecho a la vida (artículo 6), el derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7) y el derecho a no ser objeto de intromisiones arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su domicilio (artículo 17).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son *tratados*. Son jurídicamente obligatorios para todos los Estados parte (respectivamente 156 y 160 en julio de 2007) que los han ratificado²⁵.

4. Las convenciones que protegen a grupos particularmente vulnerables

Todo el mundo, sin discriminación tiene derecho a la vivienda. Este principio fundamental se consagró en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (1965), por la que los Estados se comprometen 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 (...) del derecho a la vivienda.” (art. 5 (e.iii))

Sin embargo, para proteger a los grupos particularmente vulnerables, como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y tribales, los refugiados o apátridas, los Estados han aceptado otros tratados a nivel internacional:

Las mujeres

El derecho a la vivienda de las mujeres se reconoce en la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979). Según el art. 14 (2), los Estados se comprometen a:

“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 particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.”

²⁵ La lista de estos Estados está disponible en el sitio internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.ohchr.org/spanish/law

Los niños

En la *Convención sobre los Derechos del Niño*, los Estados se comprometen a ayudar a los padres, u otras personas que tienen a cargo al niño, especialmente para su alojamiento. En su artículo 27(3) se prevé que:

“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.”

Los pueblos indígenas y tribales

El artículo 1 común a los dos Pactos de 1966 de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Derechos Civiles y Políticos, aplicable a las poblaciones indígenas y tribales, prevé que:

“En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.”

El derecho a la vivienda de los pueblos indígenas y tribales es también reconocido, mediante su derecho a la tierra, por la Convención 169 de la OIT referida a los pueblos indígenas y tribales (artículo 16).

Los refugiados

El derecho a la vivienda de los refugiados ha sido reconocido en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951). Su artículo 21 prevé que:

“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.”

La población migratoria

El derecho a la vivienda de los trabajadores migratorios y sus familias, cada vez más numerosos²⁶, se reconoce en el artículo 43 (1) de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares* (1990). Según esta Convención:

“Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con (...) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres.”

Todos los tratados mencionados son vinculantes para los Estados que los han ratificado²⁷.

A este respecto conviene recordar el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes que garanticen “un recurso efectivo” a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que “las autoridades pertinentes” cumplan “toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

14. Cuando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad. A este respecto, cabe recordar en particular la Observación general núm. 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que la injerencia en el domicilio de una persona sólo puede tener lugar “en los casos previstos por la ley”. El Comité observó que en tales casos la ley debía “conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto”. El Comité señaló también que “en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias”.

15. Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzados que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzados figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

16. Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

17. El Comité sabe que varios proyectos de desarrollo financiados por instituciones internacionales en los territorios de Estados Partes han originado desalojos forzados. Respecto de ellos, el Comité recuerda su *Observación general núm. 2* (1990) que dice, entre otras cosas, que “los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo [...] fomenten o fortalezcan la discriminación contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del Pacto, o que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas [...] En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible para que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos”²⁸.

18. Algunos organismos, como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han aprobado directrices en materia de reubicación y/o reasentamiento a fin de limitar los sufrimientos humanos causados por los desalojos forzados. Esas prácticas suelen ser el corolario de proyectos de desarrollo en gran escala, como la construcción de presas y otros proyectos importantes de producción de energía.

²⁶ Según las cifras más recientes de las Naciones Unidas, hubo 191 millones de personas migrantes en 2005 – 115 millones en los países industrializados y 75 millones en los países del Sur. ONU-Habitat. *A safe city is a just city. World Habitat Day 2007.*

²⁷ La lista de los Estados Parte de estos tratados internacionales está disponible en el sitio internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.ohchr.org/spanish/law

propio. Es de señalar que la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga.

9. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto exige a los Estados Partes que utilicen “todos los medios apropiados”, inclusive la adopción de medidas legislativas, para promover todos los derechos protegidos por el Pacto. Aunque el Comité ha señalado en su Observación general núm. 3 (1990) que es posible que tales medidas no sean indispensables en relación con la totalidad de los derechos, es indudable que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz. Esa legislación debería comprender medidas que a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él. Además, habida cuenta de la creciente tendencia que se da en algunos Estados a que el gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el sector de la vivienda, los Estados Partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas. Por tanto, los Estados Partes deberían revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del Pacto.

10. Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Las disposiciones contra la discriminación del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

11. Aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados.

12. El desalojo forzoso y el derribo de viviendas como medida punitiva son también incompatibles con las normas del Pacto. Asimismo, el Comité toma nota de las obligaciones contenidas en los *Convenios de Ginebra de 1949* y los *Protocolos de 1977*, en lo concerniente a las prohibiciones de los traslados de población civil y la destrucción de bienes de propiedad privada, en la medida en que guardan relación con la práctica de los desalojos forzosos.

13. Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los Estados Partes deberán velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas.

5. Las declaraciones internacionales

Aparte de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos, los Estados han reconocido el derecho a la vivienda y se han comprometido a realizarlo en muchas declaraciones internacionales. En 1976, por ejemplo, en la *Declaración de Vancouver* adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, los Estados declaran que:

*“Disponer de una vivienda y de servicios suficientes es un derecho fundamental del hombre y los gobiernos tienen que la obligación de procurar que todos sus residentes puedan ejercer este derecho, empezando por ayudar a las capas más desfavorecidas de la población instituyendo programas que alienten la iniciativa personal y la acción colectiva. Es necesario que los gobiernos se esfuercen por eliminar todos los obstáculos que retrasan el alcance de sus objetivos. Tiene que darse una atención especial a la eliminación de la segregación social y racial por medio, entre otros, de la creación de comunidades mejor equipada, mezclando los grupos sociales, profesiones, viviendas y equipamientos diferentes.”*²⁸ (Sección III (8))

Reafirmando el estatuto jurídico del derecho a la vivienda, los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en Estambul (Turquía) en 1996 en ocasión de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II), adoptaron una declaración en la que se comprometen, entre otras cosas a:

“garantizar a todos una vivienda adecuada y a ofrecer asentamientos humanos más seguros, más sanos, más vivos, más duraderos y más productivos.” (§ 1)

Y se les promete que:

“asegurar progresivamente la total realización del derecho a una vivienda adecuada, previsto en varios instrumentos internacionales. Con este fin, solicitaremos la participación activa de todos nuestros socios públicos, privados y no gubernamentales, a todos los niveles, para garantizar a todo el mundo la seguridad jurídica de la ocupación, la protección contra la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda adecuada y asequible.” (§ 8).

Otras muchas declaraciones internacionales también han denunciado la práctica de los desalojos forzosos. En la *Agenda 21* adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992, los Estados declararon que:

*“el derecho a una vivienda adecuada [es un] derecho fundamental de la persona humana (...) los individuos deberán ser protegidos por la ley contra los desalojos injustos de su vivienda o de sus tierras.”*²⁹

Los desalojos forzosos también fueron calificados de “violaciones flagrantes de los derechos humanos” por la Comisión de Derechos Humanos en 1993³⁰.

La no-discriminación contra las mujeres en el acceso a la vivienda y a la tierra es asimismo objeto de varias declaraciones a nivel internacional. En una

²⁸ Traducción del CETIM.

²⁹ Párrafos 7(6) y 7(9.b) de la Agenda 21.

³⁰ Cf. Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos, adoptada el 10 de marzo de 1993.

resolución sobre el derecho a la vivienda y a la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, de acceso y del control territorial, la Comisión de Derechos Humanos reafirmó en 2005:

“el derecho de las mujeres a un nivel de vida suficiente incluyendo una vivienda adecuada, tal como se consagra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”

E invitó encarecidamente a los gobiernos a:

“cumplir plenamente con sus obligaciones y compromisos internacionales y regionales en relación al disfrute de la tierra así como al derecho de las mujeres a poseer y controlar bienes, tierras y una vivienda y de tener acceso a ellas sin tener en cuenta su situación matrimonial, así como a un nivel de vida suficiente, incluyendo un derecho adecuado.”³¹

B) A nivel regional

Los principales tratados regionales de protección de los derechos humanos civiles y políticos - la *Convención Europea de Derechos Humanos*, la *Convención Americana de los Derechos Humanos* y la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* - reconocen el derecho a la vida, el derecho a no ser sometidos a penas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a no ser objeto de intromisiones arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su domicilio. Estos derechos civiles y políticos garantizan una protección parcial del derecho a la vivienda a nivel regional.

Algunos tratados regionales reconocen también el derecho a la vivienda como tal: la *Carta Social Europea*, la *Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño* y el *Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer*.

I. En el continente europeo

La Carta Social Europea revisada (1961, revisada en 1996)

La Carta Social Europea revisada en 1996 protege el derecho a la vivienda de manera muy explícita. Prevé en el artículo 31 que:

“Con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a tomar medidas destinadas: 1. a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2. a prevenir y a reducir el estado de los sin techo de cara a su eliminación progresiva; 3. a ofrecer un coste de la vivienda accesible a las personas que no disponen de recursos suficientes.”

La Carta Social Europea revisada es hoy en día obligatoria para los 24 Estados que la han ratificado.³²

presente Observación general, el término “desalojos forzados” se define 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. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzados no se aplica a los desalojos forzados efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

4. La práctica de los desalojos forzados está muy difundida y afecta a las personas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Dadas la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzados violan frecuentemente otros derechos humanos. Así pues, además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzados también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.

5. Aunque la práctica ante los desalojos forzados parece darse principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, también se produce en relación con traslados forzados de población, desplazamientos internos, reasentamientos forzados en caso de conflicto armado, éxodos en masa y movimientos de refugiados. En todas estas circunstancias puede haber una violación del derecho a una vivienda adecuada y a la protección contra el desalojo forzoso a causa de una serie de actos u omisiones atribuibles a los Estados Partes. Incluso en las situaciones en que pudiera ser necesario imponer limitaciones a ese derecho, se exige el pleno respeto del artículo 4 del Pacto, en el sentido de que las limitaciones que se impongan deberán ser “determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos [económicos, sociales y culturales] y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

6. Muchos casos de desalojos forzados están relacionados con la violencia, por ejemplo, los causados por conflictos armados internacionales, las disensiones internas y la violencia comunitaria o étnica.

7. Hay otros casos de desalojos forzados que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los Juegos Olímpicos.

8. Fundamentalmente, las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto en relación con los desalojos forzados se basan en el párrafo 1 del artículo 11 interpretado junto con otras disposiciones pertinentes. En particular, el párrafo 1 del artículo 2 obliga a los Estados a utilizar “todos los medios apropiados” para promover el derecho a una vivienda adecuada. Ahora bien, dada la naturaleza de la práctica de los desalojos forzados, la referencia en el párrafo 1 del artículo 2 al logro progresivo de tales derechos basándose en los recursos disponibles rara vez será pertinente. El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzados y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzados (tal como se definen en el párrafo 3 supra). Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada. En esa disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio

³¹ Cf. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2005/25, adoptada el 15 de abril de 2005.

³² Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Moldavia, Noruega, Países Bajos, Portu-

Observación general núm. 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos⁸⁴

Aprobada el 20 de mayo de 1997 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. En su Observación general núm. 4 (1991) el Comité señaló que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas. Llegó a la conclusión de que los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto. Habiendo examinado un número considerable de informes sobre desalojos forzosos en los últimos años, incluso de casos en que se ha comprobado que los Estados Partes no cumplían sus obligaciones, el Comité está en condiciones de ofrecer nuevas aclaraciones sobre las consecuencias de esas prácticas para las obligaciones enunciadas en el Pacto.

2. La comunidad internacional reconoce desde hace mucho tiempo que la cuestión de los desalojos forzosos es grave. En 1976, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* señaló que debería prestarse especial atención a “iniciar operaciones importantes de evacuación sólo cuando las medidas de conservación y de rehabilitación no sean viables y se adopten medidas de reubicación”. En 1988, en la *Estrategia Mundial de Vivienda* hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 43/181, se reconoció la “obligación fundamental [de los gobiernos] de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos”. En el Programa 21 se declaraba que “debería protegerse legalmente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares o sus tierras”. En el *Programa de Hábitat* los gobiernos se comprometieron a “proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; [y] cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas”. La Comisión de Derechos Humanos también ha señalado que “la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos”. Sin embargo, aunque estas declaraciones son importantes, dejan pendiente una de las cuestiones más decisivas, a saber, determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos y enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del Pacto.

3. El empleo de la expresión “desalojos forzosos” es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los “desalojos forzosos” es una tautología, en tanto que otros critican la expresión “desalojos ilegales” por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término “desalojos injustos” es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión “desalojos forzosos” sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos. Tal como se emplea en la

2. En el continente africano

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos no reconoce explícitamente el derecho a la vivienda, pero muchos otros derechos reconocidos, como el derecho a la salud (artículo 16) y el derecho de los pueblos a un medio ambiente satisfactorio y global, propicio a su desarrollo (artículo 24), pueden ser interpretados en el sentido de que protegen el derecho a la vivienda. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos también prevé que los Estados africanos tienen el derecho a la vivienda que han reconocido a nivel internacional incluyendo la aceptación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 60 de la Carta Africana). Todos los Estados que han aceptado la Carta Africana y el Pacto Internacional tienen, pues, la obligación de tomar medidas para realizar el derecho de su población a la vivienda.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos ha sido ratificada por los 53 Estados miembros de la Unión Africana³³.

La Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño (1990)

La Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño es más explícita. Los Estados que la han aceptado se comprometen a tomar, en función de sus medios, todas las medidas apropiadas para ayudar a los padres u otras personas responsables del niño y a proveer, si es necesario, de programas de asistencia material y de apoyo, especialmente en lo que se refiere a la vivienda (artículo 20).

Respetar la Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño es hoy en día obligatorio para los 41 Estados de la Unión Africana que la han ratificado³⁴.

El Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la Mujer (2003)

El Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer también es muy explícito. Su artículo 16 prevé que:

“La mujer tiene el mismo derecho que el hombre a acceder a una vivienda y a tener condiciones de alojamiento aceptables, en un medio ambiente sano. A

gal, Rumanía, Suecia, Turquía y Ucrania. Cf. http://www.coe.int/t/t/droits_de_l%27homme/cse/1_pr%20E9sentation_g%20E9rale/Overview_fr.asp#TopOfPage

³³ La lista de los Estados parte de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos está disponible en el sitio web de la Unión Africana: http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm

³⁴ Argelia, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Comoros, Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Gabón, Ghana, Guinea, Kenya, Libia, Lesotho, Madagascar, Mali, Malawi, Mozambique, Mauricio, Mauritania, Namibia, Nigeria, Níger, Uganda, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Sudáfrica, Tanzania, Togo y Zimbabue: Cf. http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm

⁸⁴ Ver [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?OpenDocument)

este efecto, los Estados garantizan a las mujeres, sea cual sea su estado matrimonial, el acceso a una vivienda adecuada.”

Su artículo 21 protege el derecho de sucesión de las mujeres en estos términos:

“1. La viudas tiene derecho a una parte igual en la herencia de los bienes de su consorte. La viuda tiene derecho, sea cual sea el régimen matrimonial, a continuar viviendo en el domicilio conyugal. En caso de volver a casarse, conserva ese derecho si el domicilio le pertenece en propiedad o lo ha heredado.”

Respetar el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer es hoy en día obligatorio para los 21 Estados de la Unión Africana que lo han ratificado³⁵.

3. En el continente americano

El Protocolo de San Salvador (1988)

El Protocolo de San Salvador pretende completar la *Convención Americana de los Derechos Humanos* de 1969. Sin embargo, la protección que da al derecho a la vivienda es, desgraciadamente, muy limitada. El derecho a la vivienda no está protegido en el continente americano más que mediante el reconocimiento del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y de gozar de los equipamientos colectivos esenciales (artículo 11).

El Protocolo de San Salvador es obligatorio para los 14 Estados que lo han ratificado³⁶.

En el continente asiático, no hay ningún texto regional en particular de protección de los derechos humanos.

internos. Según el sistema jurídico tales esferas incluyen, pero no están limitadas a: a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

18. A este respecto, el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.

19. Finalmente, el párrafo 1 del artículo 11 concluye con la obligación de los Estados Partes a reconocer “la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Tradicionalmente, menos del 5% de toda la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos y con frecuencia la manera en que se dispone esa financiación se dirige poco a las necesidades de vivienda de los grupos en situación desventajosa. Los Estados Partes, tanto receptores como suministradores, deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieren vivienda adecuada. Las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Cuando consideran la cooperación financiera internacional, los Estados Partes deberían tratar de 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.

Notas

- i *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 8, adición (A/43/8/Add.1).*
- ii Resoluciones 1986/36 y 1987/22 de la Comisión de Derechos Humanos; informes del Sr. Danilo Türk, Relator Especial de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1990/19, párrs. 108 a 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, párrs. 137 a 139); véase también la resolución 1991/26 de la Subcomisión.
- iii Véase, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (*Informe de Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.IV.7, y corrección), cap. I), el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación núm. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961.
- iv Véase la nota 1.
- v Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1990.

³⁵ Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Comoros, Djibouti, Gambia, Libia, Lesotho, Mali, Malawi, Mozambique, Mauritania, Namibia, Nigeria, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Togo y Zambia, cf. www.africa-union.org/home/bienvenue.htm

³⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay, cf. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos4.htm#SAN%AO0SALVADOR>

ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, “define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias”. Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar 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. Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

13. La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. Para que un Estado Parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1) destacan la necesidad de “proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda”. Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos “ilegales”, las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

14. Las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado Parte con respecto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de medidas del sector público y privado que consideren apropiadas. Si bien en algunos Estados la financiación pública de la vivienda puede ser utilizada más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente los déficit de la vivienda con la vivienda construida públicamente. La promoción por los Estados Partes de “estrategias capaces”, combinada con un compromiso pleno a las obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, debe así alentarse. En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.

15. Muchas de las medidas que se requerirán implicarán asignaciones de recursos e iniciativas de política de especie general. Sin embargo, el papel de las medidas legislativas y administrativas oficiales no se debe subestimar en este contexto. La Estrategia Mundial de Vivienda, en sus párrafos 66 y 67, ha destacado el tipo de medidas que pueden tomarse a este respecto y su importancia.

16. En algunos Estados, el derecho a la vivienda adecuada está consagrado en la constitución nacional. En tales casos, el Comité está interesado particularmente en conocer los aspectos jurídicos y los efectos concretos de tal enfoque. Desea, pues, ser informado en detalle de los casos específicos y otras circunstancias en que se ha revelado útil la aplicación de esas disposiciones constitucionales.

17. El Comité considera que muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada son por lo menos conformes con la disposición de recursos jurídicos

III. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS Y PUESTA EN PRÁCTICA A NIVEL NACIONAL

A) Las obligaciones de los Estados

Como derecho humano, el derecho a la vivienda no es una opción política que los Estados puedan escoger seguir o no seguir. Su reconocimiento implica unas obligaciones jurídicas para los Estados.

Los Estados que han ratificado el PIDESC o una Convención regional que reconozca explícitamente el derecho a la vivienda (p.e. la Carta Social Europea) tienen la obligación de incorporarlo en su legislación nacional, a menos que - según el sistema jurídico del Estado en cuestión - los tratados internacionales sean aplicables de oficio a nivel nacional.

A semejanza de todos los demás derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, de proteger y de llevar a la práctica el derecho a la vivienda. También tienen que cooperar entre ellos y aportar ayuda internacional para los países que tienen dificultades para cumplir con sus compromisos.

1. La obligación de reconocer el derecho a la vivienda a nivel nacional

La primera obligación de los Estados es consagrar el derecho a la vivienda en su derecho nacional. Sin esto, es imposible - según el sistema jurídico del Estado en cuestión - proteger de manera *creíble* el derecho de su población a la vivienda.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, Sr. Miloon Kothari, subrayó en 2002 que:

“Más de 50 países en todo el mundo han adoptado o modificado constituciones nacionales a fin de incluir elementos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, y muchas de ellas contienen garantías explícitas del derecho a una vivienda adecuada.”³⁷

Sin embargo, en la práctica, esto no significa forzosamente que el derecho a la vivienda sea invocable ante los tribunales nacionales. En efecto, los Estados pueden acudir a diversos medios para reconocer el derecho a la vivienda a nivel nacional.

En primer lugar, el reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución como derecho humano fundamental. Esto es lo que han hecho muchos países³⁸. En este caso ideal, cada persona víctima de una violación del derecho

³⁷ Cf. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda presentado en la 58ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/59, de 1 de marzo de 2002.

³⁸ Armenia, Bélgica, Burkina Faso, Congo, Ecuador, España, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Mali, México, Nicaragua, Paraguay, Rusia, Sao Tomé y Príncipe, Seychelles,

a la vivienda puede acceder a un tribunal para reivindicar la realización de su derecho (ver en el cuadro núm. 4, el caso Grootboom).

En segundo lugar, el reconocimiento del acceso a una vivienda en la Constitución como principio, finalidad u objetivo social o político esencial del Estado. Este es el caso también de muchos países³⁹. En ellos, el Estado tiene el deber político de mejorar, mediante sus políticas y programas, el acceso de la población a la vivienda, incluyendo a los más pobres. Pero el acceso a los tribunales es más difícil, sobre esta única base, en caso de violación del derecho a la vivienda. Sin embargo, la mayor parte de ellos han ratificado el PIDESC. En este sentido, tienen la obligación de consagrar el derecho a la vivienda en su legislación nacional, haciendo posible así que sus ciudadanos invoquen este derecho ante los tribunales nacionales. Esto es lo que hizo, por ejemplo, Noruega, como otros 77 países, pero no todos los Estados son parte del PIDESC (156 en la actualidad).

En tercer lugar, el reconocimiento del derecho a la vivienda como parte integrante de otros derechos fundamentales garantizados por la Constitución, como por ejemplo, el derecho a la vida o el derecho a unas condiciones de vida mínimas. En la mayor parte de los países, la Constitución reconoce el derecho a la vida como derecho fundamental. Entonces, es posible que los órganos de control interpreten este derecho de manera extensiva y que incluya la protección del derecho a la vivienda. Este es el caso, por ejemplo, de la India y de Bangladesh, donde el derecho a la vida es interpretado de forma muy extensiva por el Tribunal Supremo. Para la de la India, el derecho a la vida comprende, en especial, la protección del derecho a la salud, del derecho al agua, del derecho a la vivienda, del derecho a la alimentación y del derecho al medio ambiente⁴⁰.

En cuarto lugar, el reconocimiento del derecho a la vivienda mediante textos internacionales o regionales que reconocen el derecho a la vivienda, como el PIDESC o la Carta Social Europea. Este es el caso en un gran número de países. Por ejemplo, el PIDESC está reconocido al menos por 77 países como parte integrante del derecho nacional⁴¹. Sin embargo, la falta de

grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

9. Como se señaló anteriormente, el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables. Ya se ha hecho referencia a este respecto al concepto de la dignidad humana y al principio de no discriminación. Además, el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada.

10. Independientemente del estado de desarrollo de tal o cual país, hay ciertas medidas que deben tomarse inmediatamente. Como lo ha reconocido la *Estrategia Mundial de Vivienda* y otros análisis internacionales, muchas de las medidas requeridas para promover el derecho a la vivienda requieren sólo la abstención del gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En la medida en que tales medidas se considera que van más allá del máximo de recursos disponibles para el Estado Parte, es adecuado que lo antes posible se haga una solicitud de cooperación internacional de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y los artículos 22 y 23 del Pacto, y que se informe al Comité de ello.

11. Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. El Comité tiene conciencia de que factores externos pueden afectar al derecho a una continua mejora de las condiciones de vida y que en muchos Estados Partes las condiciones generales de vida se han deteriorado durante el decenio de 1980. Sin embargo, como lo señala el Comité en su *Observación general núm. 2 (1990) (E/1990/23, anexo III)*, a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contraría las obligaciones dimanantes del Pacto.

12. Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con

³⁹ Sudáfrica y Venezuela (ver el anexo 3).

³⁹ Argentina, Bahrein, Bangladesh, Colombia, Corea, Costa Rica, Eslovenia, Finlandia, Filipinas, Grecia, Guatemala, Holanda, India, Irán, Italia, Nepal, Nigeria, Panamá, Perú, Polonia, República Dominicana, Sri Lanka, Suriname, Suiza y Turquía (ver también el anexo 3)

⁴⁰ Ver el estudio de la FAO del caso de derecho a la alimentación en India FAO, *Right to Food Case Study: India*, 2004. Documentos de la FAO: IGWG RTFG /INF 4/APP.5. www.fao.org/righttofood/common/ecg/51629_fr_Template_case_study_India.pdf

⁴¹ Estos Estados son: Albania, Argelia, Alemania, Angola, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Benin, Bielorrusia, Bulgaria, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chipre, Congo, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Djibouti, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Finlandia, Filipinas, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Honduras, Kirguistán, Letonia, Lituania, ex-República yugoslava de Macedonia, Madagascar, Malawi, Mali, Mongolia, Namibia, Nicaragua, Níger, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Centroafricana, República de Corea, República de Moldavia, República Democrática del Congo, República Checa, Rumanía, Rusia,

Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) **Gastos soportables.** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los *Principios de Higiene de la Vivienda*⁸ preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades

información y de magistrados y abogados especialistas en derecho internacional en materia de derechos humanos complica la puesta en práctica del PIDESC en ciertos países en los que las convenciones internacionales son directamente aplicables a nivel nacional sin que sea necesario adaptar leyes específicas para ello (p.e. Suiza).

En quinto lugar, el derecho a la vivienda puede estar reconocido por la legislación ordinaria, por ejemplo en una ley nacional sobre la vivienda (ver el capítulo III.B).

Cuadro núm. 3

Reconocimientos ejemplares del derecho a la vivienda a nivel nacional

Sudáfrica

El mejor ejemplo del reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho fundamental es el de la Constitución de Sudáfrica, que prevé en su Artículo 26 que:

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.*

Su Artículo 28 establece que:

1. *Todo niño tiene derecho (c) a la vivienda.*

La Constitución sudafricana (en las Secciones 7 y 8) también prevé que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la vivienda, lo cual es aplicable a todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y a todos los niveles del Estado (local, provincial y nacional).

Argentina

Argentina recoge los textos internacionales y regionales de manera ejemplar en su derecho nacional. El artículo 75 de la Constitución argentina prevé en efecto que:

“La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención

Ruanda, Senegal, Serbia-Montenegro, Sri Lanka, Suiza, Surinam, Tadjiquistán, Timor Este, Togo, Turquía, Ucrania y Venezuela. FAO, *Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional*, 2004. Documento de la FAO : IGWG RTFG INF/2. <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/00574S.HTM>

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional (...) y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos."

Su artículo 14, referido al derecho a la vivienda, precisa que:

"El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establece... la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

Brasil

La Constitución de Brasil forma parte de los mejores ejemplos en materia de reconocimiento del derecho a la vivienda. A continuación los artículos referidos a ello:

Artículo 7(IV)

Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que tiendan a la mejora de su condición social: el salario mínimo, fijado en ley y unificado para toda la nación, capaz de atender sus necesidades vitales básicas y las de su familia como vivienda, alimentación, educación, salud, descanso, vestido, higiene, transporte y seguridad social, con reajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo, quedando prohibida su afectación a cualquier fin.

Artículo 23 (IX)

Es competencia común de la Unión, de los Estados, de Distrito Federal y de los Municipios: promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico.

Artículo 183

Aquellos que posean como suya un área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidos y sin oposición, usándola como su morada o la de su familia, adquieren el dominio, siempre que no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

Artículo 187 (VIII)

La política agrícola será planificada y ejecutada en la forma de la ley, con la participación efectiva del sector de producción, incluyendo productores y trabajadores legales, así como de los sectores de comercialización, almacenamiento y transportes, teniendo en cuenta especialmente: la vivienda para el trabajador rural.

Artículo 203 (II)

La asistencia social se prestará a quien de ello necesitare, independientemente de la contribución a la seguridad social, y tiene por objetivos: el amparo a los niños y a los adolescentes carentes.

Traducciones:

La ONU, por lo que se refiere a Sudáfrica (cf. E/CN.4/2001/51) y el CETIM, por lo que se refiere a Brasil.

Pero, en su mayoría, la información proporcionada ha sido insuficiente para que el Comité pueda obtener un cuadro adecuado de la situación que prevalece en el Estado interesado. Esta Observación general se orienta, pues, a determinar algunas de las principales cuestiones que el Comité considera importantes en relación con este derecho.

6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia "para sí y su familia" supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de "familia" debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación.

7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "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".

8. Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

a) **Seguridad jurídica de la tenencia.** La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los

IV. Anexos

Anexo I

Observación general núm. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada⁸³

Aprobada 13 diciembre 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes "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". Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

2. El Comité ha podido acumular gran cantidad de información relativa a este derecho. Desde 1979, el Comité y sus predecesores han examinado 75 informes relativos al derecho a una vivienda adecuada. El Comité dedicó también un día de debate general a esa cuestión en sus períodos de sesiones tercero y cuarto (E/1989/22, párr. 312 y E/1990/23, párrs. 281 a 285). Además, el Comité tomó buena nota de la información obtenida en el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987) y de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 42/191 de 11 de diciembre de 1987. El Comité también ha examinado informes pertinentes y otra documentación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías⁸⁴.

3. Aun cuando existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada⁸⁵, el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto es la más amplia, y quizás la más importante, de todas las disposiciones pertinentes.

4. A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo. Aunque esos problemas suelen ser especialmente graves en algunos países en desarrollo que enfrentan limitaciones graves de recursos y de otra índole, el Comité observa que existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente. Las Naciones Unidas calculan que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo⁸⁶. No existe indicación de que estén disminuyendo esas cifras. Parece evidente que ningún Estado Parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda.

5. En algunos casos, los informes de los Estados Partes examinados por el Comité reconocen y describen las dificultades para asegurar el derecho a una vivienda adecuada.

2. La obligación de respetar el derecho a la vivienda

La obligación de *respetar* el derecho a la vivienda implica que los Estados deben abstenerse de tomar cualquier medida arbitraria que dificulte el ejercicio de este derecho. Es una obligación negativa, que prohíbe al Estado ejercer su poder cuando este tenga como efecto comprometer el acceso a una vivienda ya adquirida. Un gobierno viola esta obligación cuando, por ejemplo, decide desalojar a la gente de sus viviendas por la fuerza - sea cual sea su estatus legal - sin avisos previos ni recursos posibles. Un Estado también viola esta obligación si restringe el derecho de asociación de los inquilinos, o de las comunidades rurales que poseen viviendas en común.

Durante un conflicto armado, esta obligación significa que las tropas gubernamentales tienen que abstenerse de destruir lugares de habitación civiles; tampoco pueden bloquear operaciones de socorro dirigidas a dotar de un refugio a personas desplazadas o refugiadas.

A semejanza de otros derechos humanos, los Estados no sólo tienen la obligación de respetar el derecho a la vivienda, sino también de hacerlo respetar en virtud del PIDESC.

3. La obligación de proteger el derecho a la vivienda

La obligación de *proteger* el derecho a la vivienda de los Estados requiere que impidan a terceros poner cualquier tipo de obstáculo al ejercicio del derecho a la vivienda. Puede tratarse de particulares, empresas u otras entidades. Por ejemplo, los Estados tienen que promulgar leyes que protejan a la población contra las especulaciones de terreno o la propiedad, crear instancias encargadas de investigar en caso de violaciones y garantizar recursos eficaces para las víctimas, en especial el acceso a la justicia. El Estado también tiene que intervenir cuando particulares poderosos o empresas expulsan a las personas de su tierra o de su vivienda, persiguiendo a los responsables y garantizando una reparación a las víctimas.

El Relator Especial sobre el derecho a la vivienda ha denunciado los efectos negativos de la privatización de los servicios públicos en varios de sus informes⁴². Subraya que el Estado tiene la obligación de garantizar que la privatización del agua, por ejemplo, no tendrá efectos negativos sobre el acceso de la población al agua y a una vivienda adecuada. Además, dicha privatización muy a menudo comporta aumentos de precio que los más pobres no pueden abordar. En Manilla, por ejemplo, el precio del agua se cuadruplicó entre 1997 y 2003, después de la privatización del agua llevada a cabo en beneficio de la *Lyonnaise des Eaux*⁴³. En todos los casos de privatización de servicios públicos, incluido el agua o la electricidad, el Estado tiene que seguir

⁴² Cf. E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2006/118.

⁴³ Cf. E/CN.4/2004/10, § 40.

⁸³ Ver [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?OpenDocument)

garantizando la protección del derecho a una vivienda adecuada, incluidos los más pobres.

El Estado también tiene que intervenir para evitar cualquier discriminación en el acceso a la vivienda. Un Estado que no garantizara, por ejemplo, que a ninguna persona se le negará una vivienda a causa de su sexo, nacionalidad, origen o cualquier otra forma de discriminación, violará su obligación de proteger el derecho a la vivienda.

4. La obligación de llevar a la práctica (facilitar y realizar) el derecho a la vivienda

La obligación de **llevar a la práctica** se descompone en las obligaciones de **facilitar** y de **realizar** el derecho a la vivienda. La obligación de **facilitar** supone que el Estado tome medidas positivas para ayudar a los particulares y a las comunidades a ejercer su derecho a la vivienda. El Estado debe, por ejemplo, construir viviendas a bajo precio en cantidad suficiente y garantizar que los más pobres tendrán acceso a ellas a través de sistemas de subvenciones.

La obligación de **realizar** implica que el Estado garantizará una vivienda temporal a todas las personas en situación de precariedad extrema. En caso de conflictos armados o de catástrofes naturales, hay que poner una atención especial en las mujeres, los niños, las personas desplazadas y los refugiados.

La obligación de **llevar a la práctica** requiere de los Estados que adopten las medidas legislativas necesarias, que se doten de una estrategia y de un plan de acción para la vivienda a nivel nacional y que garanticen que la vivienda será adecuada, disponible y accesible a todo el mundo, incluso en las zonas rurales y las zonas urbanas más vulnerables.

Un Estado en el que un gran número de personas esté privado del acceso a una vivienda mínima, o al menos a un lugar de refugio temporal, viola *prima facie* su obligación de realizar el derecho a la vivienda. Los países más pobres, si no tienen los recursos suficientes para respetar esta obligación mínima, tienen que pedir ayuda a la cooperación internacional para poder solucionarlo.

5. Las obligaciones de cooperación y de asistencia internacionales

Si los Estados más pobres tienen la obligación de pedir ayuda a la cooperación internacional para realizar el derecho a la vivienda, los Estados ricos tienen la obligación de responder. Se han comprometido a ello al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que prevé que los Estados tienen que llevar a cabo acciones, tanto con sus esfuerzos propios, como con la asistencia y la cooperación internacionales, al máximo de sus recursos disponibles, para realizar el derecho a la vivienda⁴⁴.

CONCLUSIÓN

El derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental, reconocido en muchos textos a nivel internacional y regional y en varias Constituciones o leyes nacionales. Sin embargo, se viola muy a menudo: centenares de miles de personas son desalojadas arbitrariamente por la fuerza cada año y 100 millones de personas viven en el mundo al descubierto, sin poder protegerse y vivir dignamente.

Un mejor conocimiento del derecho a la vivienda y de las obligaciones de los Estados inherentes a él es una pre condición necesaria para su realización concreta. Pero este conocimiento no es, evidentemente, suficiente. Es esencial que los movimientos sociales, grupos y ONG que defienden a los sin techo, a los que tienen alojamientos malos y a los desalojados, se apropien de este derecho y acudan a los mecanismos de protección disponibles a nivel nacional, regional e internacional para apoyarlos en su lucha. Setenta mil personas pudieron ser protegidas contra los desalojos forzosos de sus viviendas en la República Dominicana en 1990, después de que las ONG locales utilizaran mecanismos internacionales. Pero esto no es suficiente para proteger a los 4 millones de personas que han sido desalojadas por la fuerza de su vivienda entre 2003 y 2006. Únicamente la lucha local, llevada a todos los niveles posibles de la lucha por el derecho a la vivienda, puede surtir efecto tal como demuestra el ejemplo de Sudáfrica, país que, no obstante, está dotado de una legislación ejemplar.

⁴⁴ Artículo 2 (1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

de América Latina, a Australia, a Nueva Zelanda, a Sudán o a Filipinas⁷⁹. Este Comité también ha determinado que hay violación del derecho a la vivienda en varios casos de quejas individuales, incluyendo uno en los Países Bajos, donde la llegada de un extranjero a un apartamento de la ciudad de Utrecht provocó reacciones xenófobas muy violentas por parte de los habitantes del barrio, sin que el Estado tomara ninguna medida de protección⁸⁰.

El **Comité contra la tortura** también ha protegido el ejercicio del derecho a la vivienda en su labor con los Estados, asimilando en varios casos los desalojos forzosos con la tortura o penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por ejemplo, en sus observaciones finales, presentadas al Estado de Israel en 2001, el Comité contra la tortura concluyó que las políticas de demolición de casas en los territorios palestinos ocupados representaban en muchos de los casos una pena o un trato cruel, inhumano o degradante⁸¹. Los desalojos forzosos también han sido varias veces asimilados a tratos crueles, inhumanos y degradantes en el caso de quejas individuales examinadas por el Comité. En el caso del desalojo forzoso y de la destrucción de varias casas de familias gitanas en Montenegro, incendiadas por centenares de manifestantes bajo la mirada de la policía que no hizo nada, el gobierno de Serbia-Montenegro fue condenado por no haber protegido a las familias atacadas⁸².

El **Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, el **Comité de los Derechos del Niño**, el **Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** también intervienen ocasionalmente en cuestiones de vivienda - por ejemplo para proteger la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la vivienda o los derechos hereditarios de las mujeres - pero lo han hecho de manera menos sistemática que los otros comités de expertos de las Naciones Unidas. Su labor de protección del derecho a la vivienda, potencialmente muy importante, está, pues, aún por demostrar.

En su Observación General núm. 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha descrito la dimensión internacional de las obligaciones de los Estados parte del Pacto en estos términos:

“Tradicionalmente, menos del 5% de toda la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos y con frecuencia la manera en que se dispone esa financiación se dirige poco a las necesidades de vivienda de los grupos en situación desventajosa. Los Estados Partes, tanto receptores como suministradores, deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieran vivienda adecuada. Las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada. Cuando consideran la cooperación financiera internacional, los Estados Partes deberían tratar de 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.”⁸³

B) Ejemplo de puesta en práctica del derecho a la vivienda a nivel nacional

La mayoría de los Estados han adoptado leyes, elaborado políticas y creado programas para mejorar el acceso a la vivienda de su población. Pero una parte de ellos sólo lo han hecho con el fin explícito de realizar el derecho a la vivienda de su población. Según un estudio de ONU-Habitat, 48 Estados han adoptado legislaciones nacionales que reconocen al menos parcialmente el derecho a la vivienda y la responsabilidad del gobierno de garantizar una vivienda adecuada a toda la población⁸⁴. En este capítulo, presentaremos los ejemplos de Escocia, Francia y Venezuela, que tienen legislaciones particularmente adelantadas.

1. Escocia

El Reino Unido adoptó una ley sobre la vivienda en 1977 - el **Housing Act** - que se aplica en Escocia. Esta ley obliga a las comunas a dar alojamiento a los sin techo que tienen un vínculo con la comuna y que están en esta situación por razones ajenas a su voluntad. Después de 1977, Escocia quiso ir más lejos y adoptó sus propias leyes sobre la vivienda en 1987 y sobre los sin techo en 2001. El criterio del vínculo con la comuna se abandonó en la ley de 2001. Esta obliga a las comunas a ayudar a toda persona que tiene esta necesidad y que está en situación de regularidad en el país.

⁷⁹ Cf. E/CN.4/2004/48.

⁸⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comunicación núm. 4/1991, CERD/C/42/D/4/1991.

⁸¹ Cf. CAT/C/XXVII/Concl.5.

⁸² Comité contra la tortura, *Hajrići Džemal et consorts c. Serbie-et-Monténégro*, Comunicación núm. 161/2000, CAT/C/29/D/161/2000.

⁸³ Observación General núm. 4, sobre el derecho a la vivienda adecuada (artículo 11, par. 1) adoptada el 13 de diciembre de 1991 (ver el anexo 1).

⁸⁴ Ver el anexo 3 y ONU-Habitat, *National Housing Rights Legislation*, 2002, www.unhabitat.org/downloads/docs/3669_2930_1.pdf

La legislación escocesa fue mejorada aún más considerablemente en 2003⁴⁷, cuando el parlamento adoptó la ley sobre la mala vivienda⁴⁸. Dicha ley reconoce derechos justiciables a las personas que tienen un mal alojamiento o a los sin techo y fija la programación de la erradicación de la mala vivienda para 2012. Toda persona que se considera que tiene unas necesidades prioritarias, como por ejemplo una mujer sola con dos niños, puede exigir una vivienda adecuada a la comuna y podrá ir a los tribunales si su petición no es satisfecha. La ley prevé que este derecho justiciable a recibir una vivienda se extenderá a toda la población que viva en Escocia el 31 de diciembre de 2012.

En la perspectiva de 2013, se han creado instrumentos estadísticos e indicadores que permitan medir los progresos realizados y son utilizados por el gobierno y la sociedad civil que vela por la buena puesta en práctica de la ley.

2. Francia

El derecho a la vivienda fue reconocido por primera vez en Francia en la ley sobre el derecho a la vivienda de 1990. Esta ley prevé que “Garantizar el derecho a la vivienda constituye un deber de solidaridad para el conjunto de la nación” (artículo 1). Una ley contra los desalojos adoptada en 1998 también consagró el derecho a la vivienda como un derecho fundamental y el Consejo Constitucional, la más alta instancia jurisdiccional francesa, reconoce que el derecho a la vivienda es un objetivo de valor constitucional.

Esta protección legal es avanzada. Sin embargo, ha sido denunciada por muchos por incompleta, sobre todo porque no prevé ningún recurso ante la justicia en caso de no respetarse el derecho. Su aplicación concreta también está bajo fianza, ya que la situación no ha dejado de deteriorarse de 1990 a 2006. En 2006, La Fondation Abbé Pierre denunció la (in)acción del gobierno ante una situación catastrófica: un aumento de los desalojos forzados, tres millones de personas con viviendas malas y la falta de cerca de 900.000 viviendas para cubrir la totalidad de las necesidades⁴⁹.

Ante esta situación, Francia inició un debate nacional en 2007 sobre la necesidad de reconocer el derecho a la vivienda oponible (justiciable) en una nueva ley. El debate fue útil y en marzo de 2007 se aprobó una nueva ley sobre el derecho a la vivienda⁵⁰. Esta nueva ley es aparentemente muy progresista. Reconoce el derecho a una vivienda decente e independiente a toda persona que resida regularmente en territorio francés y que no puede acceder a ella por sus propios medios. Prevé el acceso a la justicia para las víctimas en caso de que la ley no sea observada y crea un comité de seguimiento de la puesta en práctica del derecho a la vivienda. Como en la ley escocesa, prevé unas etapas que

Sociales y Culturales examina el informe del Estado, plantea cuestiones a sus representantes y les dirige unas observaciones finales⁷⁷.

Durante todo el proceso, de la presentación del informe a las observaciones finales, el rol de las organizaciones de la sociedad civil es crucial. Dichas organizaciones pueden presentar informes paralelos al Comité sobre la realización y sobre las violaciones del derecho a la vivienda, pueden asistir a los debates entre los representantes del Estado y los miembros del Comité, y pueden asegurar que se haga seguimiento de las observaciones finales a nivel nacional, haciendo presión para que sus gobiernos, que muchas veces no están muy «motivados» para tenerlas en cuenta, las transformen en una mejora concreta de la vida de las poblaciones poco favorecidas del país.

Uno de los ejemplos más eficaces de la protección del derecho a la vivienda por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue su intervención contra los desalojos forzados que se estaban dando en la República Dominicana en los años 90. Quince mil personas ya habían sido desalojadas por la fuerza por el gobierno dominicano cuando el Comité intervino en 1990. El gobierno preveía desalojar a otras 70.000 personas con la perspectiva de las celebraciones del 500º aniversario de la llegada de Cristóbal Colón a América. Advertido por las ONG, el Comité redactó un informe sobre esta cuestión, después de examinar el informe del gobierno y el paralelo de las ONG en Ginebra, antes de presentar sus observaciones finales a la República Dominicana⁷⁸. En este asunto, el Comité concluyó que el desalojo forzoso de 15.000 personas, sin volver a alojarlos de manera adecuada, constituía una violación del derecho a la vivienda. Después ordenó al gobierno que suspendiera cualquier otro desalojo, lo que el gobierno hizo, suspendiendo la evacuación planificada de 70.000 personas más. El papel de las ONG fue básico en este caso.

3. Los otros Comités convencionales de las Naciones Unidas

Varios otros comités convencionales de las Naciones Unidas se ocupan ocasionalmente de la protección del derecho a la vivienda en su labor de vigilancia de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

El *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, por ejemplo, a menudo hace referencia a la cuestión de la vivienda como uno de los campos en los que los Estados actúan de manera discriminatoria, o no protegen a sus poblaciones contra actos discriminatorios por parte de terceros. La discriminación contra las poblaciones indígenas o los pueblos autóctonos es un tema típico abordado por el Comité en varias de sus observaciones finales a Estados

⁴⁷ Laure Meunier, “Logement: la voie écossaise?”, *Alternatives économiques*, núm. 248, junio de 2006.

⁴⁸ Homelessness etc. (Scotland) Act 2003, cf.

<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/20030010.htm>

⁴⁹ Bertrand Bissuel, “Droit au logement: un mirage pour les pauvres”, *Le Monde*, 31 de agosto de 2006. Laure Meunier, “Logement: la voie écossaise?”, *Alternatives économiques*, op.cit.

⁵⁰ Cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SOCX0600231L>.

⁷⁷ Todos los informes de los Estados, el contenido de todos los debates y todas las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están disponibles en el sitio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf

⁷⁸ Cf. E.C.12/1994/15.

Humanos; llevar a cabo misiones sobre el terreno con el fin de controlar el respeto al derecho a la vivienda en los países visitados; enviar llamados urgentes a los gobiernos en caso específico de violación del derecho a la vivienda. Para utilizar estos tres medios, el Relator Especial se apoya en el trabajo de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil. Es un mecanismo de control interesante ya que es muy fácilmente accesible (incluso por correo electrónico o correo postal, ver el anexo 4).

Como hemos subrayado en la primera parte, el Relator Especial ha puesto el acento en varios de sus informes en la interdicción de los desalojos forzosos. También ha publicado varios informes sobre el significado de la obligación de no discriminación en las políticas de vivienda y del acceso a la vivienda, insistiendo sobre el derecho a la vivienda de las mujeres. El Relator Especial por ahora ha ido a los territorios palestinos ocupados, a Rumanía, a México, a Perú, a Afganistán, a Kenia, a Brasil, a Camboya, a Irán, a Australia, a Sudáfrica y a España. Durante estas misiones, se ha reunido no sólo con las autoridades de los países en cuestión, sino también con los movimientos sociales y las ONG de dichos países, en la capital y en otros lugares, presentando después informes de la misión⁷⁶ al Consejo de Derechos Humanos (antes la Comisión de Derechos Humanos) sobre el respeto del derecho a la vivienda en cada uno de estos países, que incluyen numerosas recomendaciones dirigidas a los Estados.

El Relator Especial, asimismo, ha enviado muchos llamados urgentes a los gobiernos en casos específicos de violaciones del derecho a la vivienda. En la mayoría de los casos, el Relator Especial actúa en base a la información que recibe de parte de las ONG. Pero cualquier persona u organización puede dirigirse a él, y él puede decidir actuar si estima que el derecho a la vivienda se encuentra amenazado. Los llamados urgentes son la mayoría de las veces confidenciales, pero si el Relator Especial no obtiene respuesta, puede hacerlos públicos.

2. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado en 1985. Se compone de 18 expertos independientes, que se reúnen dos veces al año en Ginebra durante tres semanas.

Todos los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen que presentar un primer informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dos años después de aceptar el Pacto, y después cada cinco años, sobre las medidas que han tomado para realizar los derechos que en él se reconocen, incluido el derecho a la vivienda, y de ir a defenderlo a Ginebra. El Comité de Derechos Económicos,

permiten a una primera categoría de la población recurrir a la justicia en caso de violación del derecho a la vivienda desde el 1 de diciembre de 2008 - las personas con necesidades prioritarias - antes que una nueva categoría de personas pueda hacerlo a partir del 1 de enero de 2012.

A pesar de lo que promete, esta nueva ley ha sido violentamente criticada por la sociedad civil y los medios académicos. El primer reproche que le hacen las ONG es que sólo protege a las personas establecidas regularmente en Francia, mientras que una parte importante de los sin techo la forman personas sin permiso de residencia (los llamados "sin papeles"). Las ONG reprochan igualmente al gobierno que no llevara a cabo ninguna acción en los meses siguientes a la adopción de la ley mientras que se deberían de haber tomado medidas concretas para su realización rápidamente.

Finalmente, la crítica más radical viene de los expertos en derecho constitucional, que denuncian que es una ley tan compleja que no quiere decir ni hacer nada. Para el Catedrático Frédéric Rolin:

"Hay tantos problemas en el texto que, en el estado, hablar de 'derecho oponible' en el sentido de 'derecho efectivo' a la vivienda es verdadero humo en los ojos."⁵¹

Así pues, los próximos años serán decisivos para ver si la adopción de esta ley de 2007 habrá permitido mejorar la situación de los sin techo en Francia.

Aunque criticable, esta situación del reconocimiento del derecho a la vivienda en Francia contrasta sin embargo con lo que ocurre en muchos otros países europeos en los cuales la legislación y los tribunales toman direcciones claramente regresivas. Croacia, por ejemplo, había aprobado leyes progresistas en el pasado, antes que una nueva ley de 1996 y una decisión de la Corte Constitucional en 1998 hayan privado a miles de personas de su derecho a la vivienda. A pesar de la movilización de la Alianza de las Asociaciones de Arrendatarios de Croacia, creada para luchar contra esta situación 40.000 personas están actualmente amenazadas de ser desalojadas por la fuerza en Croacia a causa de esta regresión legislativa y judicial de los años 90⁵².

3. Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela reconoció el derecho a la vivienda en su Constitución de 1999:

"Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos" (art. 82)⁵³

⁵¹ http://frederic-rolin.blogspot.com/droit_au_logement

⁵² www.habitants.org/article/articleview/1613/1/451

⁵³ Cf. <http://www.constitucion.vg/>

⁷⁶ Todos los informes de misión del Relator Especial están disponibles en el sitio del ACDH en la siguiente dirección: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=98

El parlamento venezolano enseguida adoptó una *Ley de tierras y del desarrollo agrario*⁵⁴ en 2001, que impone una redistribución igualitaria de las tierras y de las riquezas y una planificación estratégica y progresiva en beneficio de las generaciones futuras. La finalidad buscada por esta ley es luchar contra el régimen del latifundismo, considerado como contrario al interés nacional y a la justicia social.

Un año más tarde, en 2002, el gobierno creó los Comités de Tierra Urbana (CTU), encargados de facilitar la regularización de la tierra en el medio urbano⁵⁵. Esta regularización tiene dos componentes:

- La regularización jurídica del acceso a la propiedad y a la tierra en un medio urbano en particular para los más pobres en los barrios populares;
- La regularización física de la tierra, que tiene como fin mejorar las condiciones de vida de los barrios garantizando la presencia de servicios y equipamientos de salud, de educación y de alimentación.

De forma paralela a este proceso, el gobierno creó el Ministerio del hábitat y de la vivienda (2004), financiado por una parte de la facturación de la compañía petrolera nacional (200 millones de dólares para la vivienda en 2004) teniendo como objetivo coordinar las acciones del gobierno para garantizar una vivienda adecuada a todos los habitantes⁵⁶.

Las distintas medidas adoptadas por la República Bolivariana de Venezuela han empezado a surtir efectos muy concretos. En algunos años, 373 propiedades inmobiliarias que representan más de un millón y medio de hectáreas se han repartido entre 15.000 familias y se han constituido más de 6.000 CTU en las principales ciudades del país, permitiendo la distribución de títulos de propiedad a cerca de 300.000 familias⁵⁷.

En otro caso referido al desalojo forzoso de griegos chipriotas de sus viviendas y de sus tierras del norte de Chipre (tras de la ocupación por parte del ejército turco después de 1974), Turquía fue condenada en base a lo mismo por el desalojo forzoso de su población y por no querer garantizarles un derecho a volver a sus casas y a sus pueblos⁷¹.

C) Los mecanismos de control a nivel internacional

Los principales mecanismos de control disponibles a nivel internacional para proteger el derecho a la vivienda son extrajudiciales. Se trata de: 1) el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, encargado de presentar informes al Consejo de Derechos Humanos (la antigua Comisión de Derechos Humanos) sobre la realización y las violaciones del derecho a la vivienda en el mundo y 2) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷² que se encarga de velar por el respeto, la protección y la realización del derecho a la vivienda reconocido por los Estados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pero también 3) otros Comités convencionales de las Naciones Unidas encargados de velar por el respeto de los tratados internacionales ratificados por los Estados que reconocen el derecho a la vivienda parcialmente o por medio de otros derechos humanos (p.e. el derecho a la vida) tienen competencias cuasi-judiciales.

1. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda

El Relator Especial sobre derecho a la vivienda es un mecanismo creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁷³. El Sr. Miloon Kothari, de nacionalidad hindú, fue nombrado en el año 2000, y su mandato fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas - que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos - en 2006.

El Relator Especial está encargado sustancialmente de “dar cuenta” de la “realización” y de la “evolución”, en todo el mundo, del derecho a la vivienda⁷⁴, inclinándose por las “soluciones concretas” en este campo⁷⁵.

Para promover el derecho a la vivienda, el Relator Especial tiene a su disposición tres instrumentos: presentar informes anuales, generales y temáticos, sobre el derecho a la vivienda ante el Consejo de Derechos

⁷¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Chipre contra Turquía*, sentencia de 10 de mayo de 2001.

⁷² Aunque este Comité sea un órgano convencional, no está habilitado para recibir quejas. Se está elaborando un protocolo en relación la PIDESC en el seno del Consejo de Derechos Humanos para solucionar esto. Para mayor información, ver nuestra publicación *¿Por un Protocolo del PIDESC?*, edición CETIM, Ginebra, febrero de 2006.

⁷³ Todos los informes del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda están disponibles en el sitio internet del ACDDH: www.ohchr.org/spanish/issues/housing

⁷⁴ Cf. Resolución 2000/9 de la Comisión de Derechos Humanos, adoptada el 17 de abril de 2000.

⁷⁵ Cf. Resolución 2003/27 de la Comisión de Derechos Humanos, adoptada el 22 de abril de 2003.

⁵⁴ “Ley de Vivienda y Habitat”, voir www.msinfo.info.

⁵⁵ *Democratización de la ciudad y transformación urbana*, Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Habitat, www.mhv.gov.ve/habitat/pag/enlaces.php

⁵⁶ www.gobiernoenlinea.gob.ve/miscelaneas/mision_habitat.html

⁵⁷ www.msinfo.info.

fueran delimitadas y que el gobierno las proteja contra cualquier violación futura de sus derechos a la propiedad y a la vivienda⁶⁸.

3. Europa

El Comité Europeo de los Derechos Sociales

El Comité Europeo de los Derechos Sociales controla el respeto de la Carta Social Europea. Todos los Estados parte de la Carta Social Europea deben presentar informes al Comité sobre las medidas que han tomado para realizar los derechos económicos y sociales de su población. Después de la adopción del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea en 1995, las ONG o los sindicatos pueden también presentar reclamaciones colectivas por la violación de derechos reconocidos en la Carta Social Europea, entre los cuales se encuentra el derecho a la vivienda. El Comité Europeo actúa, así, como un mecanismo de control cuasi-judicial.

Algunas de las quejas hechas al Comité de Derechos Sociales se referían directamente al derecho a la vivienda. En un caso sobre la discriminación contra los gitanos y los desalojos forzosos de los que eran víctimas, el Comité de Derechos Sociales condenó a Grecia por la violación del derecho a la vivienda. El Comité consideró que el estatuto legal precario de los hábitats de los gitanos no podía justificar los desalojos forzosos violando el derecho internacional. El gobierno griego extendió sus programas de vivienda a las necesidades de los gitanos después de esta conclusión del Comité Europeo, y creó una comisión encargada de la integración social de los gitanos en Grecia para aplicarlos⁶⁹.

El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos

Igual que a nivel interamericano, las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda tienen que probar la violación de sus derechos civiles y políticos para poder tener acceso a un mecanismo de control judicial en el continente europeo: el Tribunal de los Derechos Humanos.

Es lo que hicieron, por ejemplo, los habitantes del pueblo de Kelekçi (Kurdistán turco), cuyas casas fueron quemadas por las fuerzas armadas turcas el 10 de noviembre de 1992, antes de que la totalidad del pueblo fuera evacuado por la fuerza. A pesar de las negaciones del gobierno turco, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos condenó a Turquía por violación del derecho al respeto de la vida privada y del domicilio, garantizado por el artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Turquía fue condenada a dar una compensación económica a las víctimas⁷⁰.

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Mayagna (Sumo) Awajitj Community v. Nicaragua*, 2001. Cf. www.es.cr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=405047

⁶⁹ Comité Europeo de Derechos Sociales, *European Roma Rights Centre v Greece*, queja núm. 15/2003. Cf. www.es.cr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=401086

⁷⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Aklivar contra Turquía*, sentencia de 16 de septiembre de 1996.

IV. LOS MECANISMOS DE CONTROL DISPONIBLES A NIVEL NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONALES

Si el Estado no cumple alguna de sus obligaciones de respetar, proteger o llevar a la práctica el derecho a la vivienda, todas las personas que resulten víctimas de ello deben poder acceder a un mecanismo de control judicial o extrajudicial para poder reivindicar su derecho. Todas las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda tienen derecho a un recompensa adecuada - reparación, compensación - y/o garantía de no repetición.

Una persona o un grupo de personas que ha sido desalojado arbitrariamente de su vivienda, o de la tierra que le permitía tener un abrigo, una persona o un grupo al que se deja sin ningún medio de acceder a una vivienda suficiente por sus propios medios, sin ayuda local, nacional o internacional, tiene que poder poner una demanda por la violación del derecho a la vivienda y obtener reparación y compensación por ello.

En la realidad, los medios para reivindicar la realización del derecho a la vivienda y las oportunidades de obtener reparación o compensación dependerán mucho de la información y de los mecanismos de control disponibles a nivel nacional, regional e internacional.

Tanto a nivel nacional como regional e internacional, hay dos tipos de mecanismos de control utilizables: los mecanismos de control judiciales - un juez nacional, por ejemplo - que toma decisiones vinculantes para los poderes políticos, y los mecanismos de control extrajudiciales - una comisión nacional de derechos humanos, por ejemplo - o cuasi-judiciales - los comités convencionales de la ONU, por ejemplo - que emiten recomendaciones o negocian una reparación o una compensación con los poderes políticos. Este capítulo tiene por objetivo presentar estos dos tipos de mecanismos de control que están disponibles a nivel nacional, regional e internacional.

A) Los mecanismos de control disponibles a nivel nacional

1. Los mecanismos de control judicial⁵⁸

En los países en los que el derecho a la vivienda está reconocido como un derecho constitucional fundamental, o como un elemento de otro derecho fundamental reconocido en la Constitución (por ejemplo, el derecho a la vida, ver

⁵⁸ En esta parte, cf. igualmente ONU-Habitat et OHCHR, *Housing rights legislation: review of international and national legal instruments*, 2002, pp. 92-97. <http://huachen.org/english/about/publications/docs/housing.pdf>

la parte I), es en principio posible reivindicarlo ante la administración o un juez a nivel local o nacional.

En la práctica, el desconocimiento de los derechos humanos por parte de las administraciones y los jueces locales dificulta esta posibilidad a nivel local. Pero si la administración y la justicia local no satisfacen o si se puede acudir directamente a los jueces nacionales - lo que es posible en un gran número de países en base a la Constitución -, es preferible exigir el respeto del derecho a la vivienda ante estos últimos. Es lo que ha pasado, por ejemplo, en Sudáfrica (ver el cuadro núm. 3 en la página 21 y el núm. 4 más adelante).

Cuadro num. 4

El asunto Grootboom

La lucha por el derecho a la vivienda en Sudáfrica

El asunto *Grootboom* hace referencia a la situación de la Sra. Irène Grootboom y otras personas que vivían en la misma situación que ella, entre las cuales había varios niños.

La Sra. Grootboom y los demás vivían en condiciones deplorables y estaban esperando, desde hacía siete años, viviendas a bajo precio de parte del municipio de Oostenberg, en la provincia de Cape Town. Sin ayuda del Estado, decidieron ocupar ilegalmente una propiedad privada. El propietario presentó una demanda y obtuvo una orden de desalojo. *La Sra. Grootboom* y los demás fueron desalojados y se refugiaron en un campo de deporte, sin ninguna protección contra el invierno que estaba llegando.

Un abogado asumió la defensa y escribió al municipio solicitando que cumpliera sus obligaciones constitucionales y diera a esas personas viviendas suficientes. Al no obtener respuesta adecuada del municipio, *la Sra. Grootboom* y los demás plantearon una demanda ante la Corte Constitucional de la provincia de Cape Town.

La Corte Constitucional de Cape Town ordenó a las autoridades municipales ofrecer a esas personas condiciones mínimas de vivienda. En lugar de cumplir esta decisión, el conjunto de las autoridades políticas correspondientes (el gobierno federal y las autoridades de la provincia y el municipio) pusieron un recurso ante la Corte Constitucional a nivel nacional.

La Corte Constitucional sudafricana en su sentencia de 4 de octubre de 2000 empezó reafirmando el derecho a la vivienda de toda la población sudafricana, tal como se reconoce en la Constitución nacional (ver el cuadro nº 3). Después examinó la situación de *la Sra. Grootboom* y de los demás y la política para la vivienda del gobierno sudafricano, para concluir que esta política era inadecuada, en particular porque no preveía ninguna medida a corto plazo para ayudar a los más pobres. Así pues, la Corte ordenó que *la Sra. Grootboom* y los demás recibieran una ayuda inmediata, que la política nacional de vivienda fuera

con total impunidad las tierras, las viviendas y los recursos de agua del pueblo Ogoni. En este caso y por primera vez, la Comisión Africana concluyó que el gobierno de Nigeria tenía la obligación de respetar y de proteger el derecho a la vivienda del pueblo Ogoni, incluso contra la actividad de las compañías petrolíferas, nacionales o transnacionales. Para la Comisión: *"toda persona tiene derecho a un cierto grado de seguridad que garantice la protección legal contra el desalojo, acoso y otras amenazas"*.

Este asunto fue seguido por numerosas ONG, nacionales e internacionales, y una importante campaña mediática obligó a Shell a irse de la región en la que viven los Ogonis, lo que demuestra que los mecanismos de control del derecho a la vivienda a nivel regional pueden tener un impacto importante en unos casos concretos.

Fuente:

Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, *155/96 The Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (2001). www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96b.html Cf. también E/CN.4/2004/48, de 11 de febrero de 2004.

2. América

La Corte y la Comisión Interamericanas de los Derechos Humanos

La Corte y la Comisión Interamericanas de los Derechos Humanos se encargan de velar por el respeto por parte de los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Protocolo de San Salvador. Estos últimos tienen que presentar informes a la Comisión sobre las medidas que han tomado para realizar los derechos humanos de su población. Pero ni la Comisión ni la Corte Interamericanas pueden recibir quejas individuales o colectivas en casos de violación del derecho a la vivienda. Los Estados del continente americano no han previsto esta posibilidad. Sólo pueden ser invocados ante la Comisión y la Corte Interamericanas de los Derechos Humanos, los derechos civiles y políticos protegidos por la Convención Americana de los Derechos Humanos.

El único medio que tienen las víctimas de violación del derecho a la vivienda, de acudir a la Corte o la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos es, pues, probar que sus derechos civiles y políticos son violados.

Es lo que han conseguido hacer, por ejemplo, 142 familias pertenecientes a las comunidades Mayagna (Sumo) Awas Tingni que viven en la costa atlántica de Nicaragua. Estas familias se quejaron del hecho de que el gobierno planificaba vender una parte de sus tierras a una compañía privada, sin garantizarles vías de recurso y sin haberles consultado. Las familias también exigieron que el gobierno proceda a la demarcación de sus tierras ancestrales y garantice su derecho a la propiedad, a la tierra y a la vivienda. La Corte Interamericana de los Derechos Humanos siguió el razonamiento de las familias indígenas. Concluyó que el Gobierno de Nicaragua había violado sus derechos a la propiedad y a una protección judicial, y ordenó que sus tierras ancestrales

nacionales de control del derecho a la vivienda (ver más adelante). En la mayor parte de los países, estos mecanismos de control judicial son inexistentes o están paralizados por diversas razones. Las víctimas podrán, así, acudir a la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

Es demasiado pronto para decir si este mecanismo será de gran ayuda para las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda o no, pero la experiencia de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos puede dar esperanza, si la Corte sigue en el futuro las orientaciones tomadas por la Comisión (ver más adelante).

La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos

La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos se encarga de velar por el respeto de los tratados africanos de protección de los derechos humanos, entre los que se encuentra la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana de los derechos y del Bienestar del Niño y el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos relativa a los derechos de la mujer. Todos los Estados parte de estos tratados deben presentar informes a la Comisión sobre las medidas que han tomado para realizar el derecho a la vivienda de su población.

La Comisión Africana puede también recibir reclamaciones de individuos o de ONG en caso de violaciones de uno de los derechos protegidos por la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, que comprende el derecho a la vivienda. En caso de violación del derecho a la vivienda, la Comisión Africana redacta un informe y hace recomendaciones al Estado. La gran debilidad de este mecanismo reside en el hecho de que sus recomendaciones no son vinculantes para los Estados parte (de donde sale la creación de la Corte Africana de los Derechos Humanos, ver más arriba). Pero su gran fuerza es que la Comisión es relativamente de fácil acceso para los individuos o las ONG, que su mandato incluye la protección de todos los derechos humanos y que acudir a esta instancia, según el caso, supone una cierta presión sobre el Estado en concreto para que ofrezca un mejor respeto de los derechos humanos.

Cuadro núm. 5

Nigeria

En un caso, en 2001, dos ONG acudieron a la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos por la violación del derecho a la vivienda y del derecho a la alimentación en Nigeria. Una ONG nigeriana (el Centro de Acción sobre los Derechos Económicos y Sociales) y una ONG americana (el Centro para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) plantearon una demanda ante la Comisión Africana para defender un pueblo, el pueblo Ogoni, contra la sociedad nacional y la compañía transnacional Shell. Las dos sociedades petrolíferas, con la complicidad activa del gobierno, destruyeron

revisada y que una parte mayor del presupuesto atribuido a esta política se dedique a mejorar las condiciones de vivienda de los más pobres a corto plazo.

Fuente:

Corte Constitucional de Sudáfrica. El Gobierno de la República de Sudáfrica, el Premier de la Provincia de Wertern Cape, Consejo Metropolitano de Cape, Municipio de Oostenberg, contra Irene Grootboom y otros. Caso CCT 11/00. Sentencia de 4 de octubre de 2000. [www.escri-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_\(CC\).pdf](http://www.escri-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_(CC).pdf)

En India, la Corte Suprema después de varios años reconoció que el derecho a la vida comprendía el derecho a la vivienda y el derecho a la protección contra los desalojos forzosos. Para la Corte Suprema:

*“Se garantiza el derecho a la vida en toda sociedad civilizada. Esto incluye el derecho a la alimentación, el derecho al vestido, el derecho a un medio ambiente decente y una vivienda adecuada (...) Para un ser humano, (el derecho al alojamiento) debería comprender una vivienda adecuada que le permitiera evolucionar según lo planeado – física, mental e intelectualmente (...) Un hogar sano es una necesidad indispensable para llevar a la práctica el fin de la Constitución en materia de desarrollo del hombre y debería estar incluido 'en la vida' del Artículo 21.”*⁵⁹

En base a esta interpretación del derecho a la vida, las organizaciones hindúes han podido presentar una demanda directamente ante la Corte Suprema para frenar los desalojos forzosos que estaban planificados por los poderes públicos. En un caso, en Bombay, por ejemplo, la Corte Suprema obligó a los poderes públicos a garantizar un realojamiento a 50 familias amenazadas de ser desalojadas, condición esencial para que el Estado respete la Constitución⁶⁰.

También se han juzgado casos en los Estados Unidos donde los poderes públicos han sido obligados a garantizar un abrigo decente a todos los sin techo que lo soliciten. En un caso que se presentó ante la Corte Suprema de Nueva York en 1979, la Corte reconoció que la Constitución y la ley sobre servicios sociales del Estado de Nueva York garantizan el derecho a un abrigo decente de toda persona que tiene necesidad de ello. La Corte juzgó que este derecho implicaba una obligación para la ciudad de Nueva York de proveer estos lugares en número suficiente⁶¹.

2. Los mecanismos de control extrajudicial

Los mecanismos de control extrajudiciales disponibles a nivel local y nacional pueden jugar un rol importante en la protección de los derechos humanos en general, y del derecho a la vivienda en particular. En los países en los que existen, las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda pueden

⁵⁹ Corte Suprema de la India, *Shanti Star Builders v. Naryan Khimtal Totame & Ors*, 1990, Civil Appeal No. 2598 of 1989 (traducido por el CETIM).

⁶⁰ Corte Suprema de la India, *Ram Prasad v. Chairman, Bombay Port Trust*, caso decidido el 29 de 1989.

⁶¹ Corte Suprema del Estado de New York, *Callahan v. Carey*, 1979.

acceder a ellos con la presentación de una simple carta o con la presentación oral del caso.

Los dos mecanismos principales de control extrajudiciales disponibles a nivel nacional son las comisiones nacionales de protección de los derechos humanos y las oficinas de mediación (*Ombudsman* o *Defensor del Pueblo*). Estos dos mecanismos forman conjuntamente las llamadas “instituciones nacionales de protección de los derechos humanos”. Dichas instituciones existen en cerca de 100 países⁶².

Estas instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, aunque su eficacia y su independencia varían enormemente de un país al otro, tienen generalmente un mandato muy amplio, que les permite observar las políticas de gobierno y su impacto sobre el derecho a la vivienda y, al mismo tiempo, proteger a las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda con una asistencia jurídica o una mediación con los poderes públicos. Algunas tienen un mandato limitado a la defensa de los derechos civiles y políticos, pero cada vez con más frecuencia defienden también la realización de derechos económicos, sociales y culturales.

En la mayoría de los países, la acción de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos se coordina a nivel nacional. Pero su presencia a nivel local las hace fácilmente accesibles para las víctimas. En Guatemala, por ejemplo, la oficina de mediación (Procurador de derechos humanos) juega un rol muy importante de prevención contra los desalojos forzosos o de mediación para obtener una reparación cuando estos desalojos ya han tenido lugar⁶³. En el caso de la construcción del embalse del Chixoy por ejemplo, que ha supuesto desalojos forzosos de ciertas familias indígenas, la oficina de mediación llegó a un acuerdo con el gobierno y la compañía implicada en la construcción del embalse para que hubiera una compensación a las víctimas y el acceso al agua potable y a la electricidad para las comunidades que se habían podido quedar cerca del embalse⁶⁴.

Ejemplo brasileño

En este marco, la experiencia brasileña es particularmente interesante, dado que la sociedad civil brasileña está estrechamente asociada al mecanismo de control extrajudicial creado en este país. Se trata de Relatores Especiales nacionales que trabajan sobre los derechos económicos, sociales y culturales⁶⁵. Uno de estos Relatores, el Sr. Nelson Saule, Relator Especial nacional sobre el derecho a la vivienda tiene un mandato muy cercano al del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda (ver más adelante). Efectúa

misiones sobre terreno en los distintos Estados de Brasil y puede recibir quejas individuales o colectivas en caso de violación del derecho a la vivienda (con una simple carta o presentación oral). Después de examinar las quejas, puede interpellar a los poderes políticos y solicitarles una reparación o una compensación para las víctimas.

Está claro que no en todas partes hay, desgraciadamente, una sociedad civil tan dinámica y organizada como en Brasil, pero este ejemplo podría ser seguido en otros países donde hay condiciones favorables para ello.

B) Los mecanismos de control a nivel regional

No hay más que un solo mecanismo de control judicial disponible a nivel regional en caso de violación del derecho a la vivienda: la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Todos los otros mecanismos de control disponibles son o bien mecanismos de control cuasi-judiciales o bien mecanismos de control judiciales ante los que hay que invocar los derechos civiles y políticos para proteger - parcialmente - el derecho a la vivienda.

I. Africa

La Corte Africana de Derechos Humanos

La Corte Africana de Derechos Humanos es el mecanismo de protección de los derechos humanos creado más recientemente a nivel regional. Fue creada con la adopción en 1988, por los Estados africanos, del Protocolo relativo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, se llevó a la creación de una *Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos*. Este Protocolo entró en vigor en enero de 2004 y la Corte Africana será operativa a partir de 2008⁶⁶.

La Corte Africana aún no ha recibido ninguna queja pero su papel en la protección del derecho a la vivienda en el continente africano es potencialmente muy importante. Como ya se ha visto, el derecho a la vivienda está reconocido explícitamente en la Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño y en el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la Mujer (ver la primera parte). Las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda podrán así acudir a la Corte Africana y solicitar reparación y compensación. Para ello, sin embargo, habrá que asegurarse de que el Estado africano culpable de la violación es un Estado parte del Protocolo⁶⁷. El Protocolo a la Carta Africana pone una segunda condición a esta posibilidad: las víctimas de violaciones del derecho a la vivienda deberán haber agotado las vías de recurso internas, es decir que tendrán que intentar reivindicar su derecho, y no haber tenido éxito, ante los mecanismos judiciales

⁶⁶ Los miembros de esta Corte ya han sido nombrados y esta ha tenido varias reuniones para su puesta en práctica. La sede de la Corte será instalada próximamente en Arusha (Tanzania).

⁶⁷ Ver la lista de estos Estados en el siguiente sitio internet: http://www.africanunion.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm

⁶² Hay disponible una lista de estas organizaciones en el siguiente sitio internet:

www.nhri.net/nationaldatalist.asp

⁶³ El sitio internet de la oficina de mediación en Guatemala: www.pdh.org.gt

⁶⁴ Cf. COHRE, *Continuing the Struggle for Justice and Accountability in Guatemala. Making Reparations a Reality in the Chixoy Dam Case*, 2004.

www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Report%20Guatemala-Chixoy.pdf

⁶⁵ Ver www.forum.direitos.org.br/