

## Folleto Informativo No.21 -El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada

- Introducción: Carta Internacional de Derechos Humanos
- Realización de los derechos económicos, sociales y culturales
- ¿Qué relación existe entre la vivienda y los derechos humanos
- La condición jurídica del derecho a la vivienda
- El derecho de todos a una vivienda adecuada
- Derecho a la vivienda y no discriminación
- El derecho de la mujer a la vivienda
- El derecho del niño a la vivienda
- Derecho de los trabajadores migratorios a la vivienda
- Derecho de los trabajadores a la vivienda
- El derecho de los refugiados a la vivienda
- Derecho de los pueblos indígenas a la vivienda
- El derecho a la vivienda y otros derechos: un vínculo muchas veces no reconocido
- Aclarar las obligaciones de los gobiernos
- Otras iniciativas
- Las obligaciones de la comunidad internacional
- Elementos del derecho a la vivienda
- Vigilancia del derecho a una vivienda adecuada
- Vigilancia por Hábitat
- Vigilancia por el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas
- Hacia el carácter justiciable del derecho a la vivienda
- Violación del derecho a la vivienda
- Derecho a la vivienda: ¿existe el derecho de queja?
- Las organizaciones no gubernamentales y el derecho a la vivienda
- Anexos
  - \_I Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos
  - \_II Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
  - III Observación General N.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada
  - IV Organizaciones no gubernamentales que trabajan en pro del derecho a la vivienda
  - [V Bibliografía escogida y otras obras de consulta](#)

## Introducción: Carta Internacional de Derechos Humanos

En el centro de las actividades de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales se encuentra la Carta Internacional de Derechos Humanos, que consta de tres instrumentos:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);

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

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Estos tres documentos, en los que se definen los derechos humanos y las libertades fundamentales, constituyen la base de más de 50 convenios, declaraciones y conjuntos de normas y principios de las Naciones Unidas sobre derechos humanos.

Los Pactos son instrumentos jurídicos internacionales, lo que quiere decir que cuando los Estados Miembros de las Naciones Unidas pasan a ser partes en un pacto u otros convenios por ratificación o

adhesión, asumen obligaciones importantes que tienen un fundamento jurídico.

Los Estados partes se comprometen voluntariamente a armonizar la legislación, las políticas y la práctica nacionales con sus obligaciones jurídicas internacionales vigentes.

Al ratificar estos y otros textos de carácter obligatorio, los Estados asumen una responsabilidad ante sus ciudadanos, ante los demás Estados partes en el mismo instrumento y ante la comunidad internacional en general, puesto que se comprometen solemnemente a respetar y asegurar los derechos y libertades consagrados en esos documentos. En muchos de los principales tratados internacionales de derechos humanos se exige también a los Estados partes que informen periódicamente acerca de las medidas adoptadas para garantizar la efectividad de estos derechos, así como de los progresos realizados en ese sentido.

En el presente folleto informativo se describen las bases, las consecuencias y el contenido de un derecho en particular que aparece en muchos textos jurídicos internacionales, entre ellos el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal: el derecho humano a una vivienda adecuada. En los últimos años se han registrado avances importantes respecto de este derecho en diversos órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos. A continuación se reseñan estas y otras cuestiones.

## Realización de los derechos económicos, sociales y culturales

A pesar de que existen dos Pactos, cada uno de los cuales garantiza un conjunto de derechos humanos, la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos es un principio aceptado desde hace tiempo y constantemente reafirmado. Esto significa que el respeto de los derechos civiles y políticos no puede separarse del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y, por otra parte, que las libertades políticas y civiles son necesarias para participar en el proceso de un auténtico desarrollo económico y social. Los principios básicos de interdependencia e indivisibilidad orientan la concepción de los derechos humanos y libertades fundamentales que han hecho suya las Naciones Unidas.

No ha sido fácil llevar a la práctica el carácter mutuamente sustentador de los derechos humanos, lo cual implica que todos los derechos humanos deben tratarse en pie de igualdad en las leyes y en la práctica. Si bien la aplicación de todos los derechos humanos es problemática, las dificultades que plantea el logro de los derechos económicos, sociales y culturales resultan especialmente difíciles. A fin de hacer frente a estos problemas y reconocer el vínculo directo entre los derechos humanos y el desarrollo, las Naciones Unidas prestan cada vez mayor atención a los derechos económicos, sociales y culturales y a la forma en que la comunidad internacional puede unir sus esfuerzos por garantizar su vigencia.

En los últimos años se han adoptado en diversos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas una serie de medidas concretas para aplicar de manera efectiva los derechos económicos, sociales y culturales. Entre ellas figuran la creación en 1987 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase el folleto informativo N° 16); la designación por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de relatores especiales sobre cuestiones tales como el derecho a una alimentación adecuada, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, la extrema pobreza y el fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada.

Los derechos humanos abarcan todas las esferas de actividad de las Naciones Unidas, y varios de los organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se ocupan del tema de los derechos humanos desde hace varios decenios. Cada vez son más los organismos de las Naciones Unidas que incorporan temas relacionados con los derechos humanos en sus respectivos programas de trabajo. Esto es especialmente cierto tratándose del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Cada uno de los avances antes mencionados ha facilitado y fortalecido la atención que las Naciones Unidas prestan a estos derechos. El derecho a una vivienda adecuada es uno de los derechos económicos, sociales y culturales que han sido objeto de una atención y un fomento cada vez mayores, no sólo por parte de los órganos de derechos humanos, sino también del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Esto comenzó con la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos de 1976, a la que siguió la proclamación del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar en 1987, y la aprobación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1988.

## ¿Qué relación existe entre la vivienda y los derechos humanos?

A primera vista puede parecer extraño que un tema como la vivienda guarde relación con los derechos humanos. No obstante, si se examinan más de cerca las leyes nacionales e internacionales así como la importancia que tiene un lugar seguro donde vivir para la dignidad humana, la salud física y mental y en general la calidad de vida, es posible apreciar algunas de las relaciones entre la vivienda y los derechos humanos. En todas partes se considera que la vivienda adecuada es una de las necesidades humanas fundamentales.

Sin embargo, a pesar de lo importante que es contar con una vivienda adecuada, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos estima que en todo el mundo más de 1.000 millones de personas residen en viviendas insuficientes y que hay más de 100 millones de personas sin hogar.

El acceso al agua potable y a las instalaciones de saneamiento son también necesidades básicas que se asocian directamente con la vivienda. Según cifras publicadas por la Organización Mundial de la Salud, 1.200 millones de personas que viven en los países en desarrollo no tienen acceso a agua potable y 1.800 millones carecen de instalaciones adecuadas de saneamiento (Informe de la OMS sobre la evaluación del Decenio, 1990). Estas cifras ilustran la enorme magnitud de la lucha que se libra en todo el mundo para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada.

El Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, celebrado en 1987, permitió que se conociera mejor la situación de la vivienda y los problemas conexos que aún subsisten. El Año tuvo por resultado la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, que dio nuevo impulso a las cuestiones de vivienda, y ahora el derecho a la vivienda ocupa un lugar más destacado que nunca entre los temas de derechos humanos de que se ocupan las Naciones Unidas.

El derecho a una vivienda adecuada es la piedra angular de la Estrategia Mundial de la Vivienda:

"El derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países... Todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación con respecto al sector de la vivienda, como lo demuestra la creación de ministerios u organismos de la vivienda, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las correspondientes políticas, programas y proyectos... todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda y que acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos."

En la Estrategia Mundial se define la vivienda adecuada de la siguiente manera: 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.

¿De qué manera ha tratado el derecho internacional en materia de derechos humanos de traducir esta visión de la vivienda adecuada en la formulación de instrumentos jurídicos prácticos?

## La condición jurídica del derecho a la vivienda

Al adoptarse la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una vivienda adecuada pasó a formar parte del conjunto de normas jurídicas internacionales de derechos humanos universalmente aplicables y universalmente aceptadas. Desde entonces se ha reafirmado este derecho en un gran número de instrumentos de derechos humanos, todos los cuales son importantes para distintos grupos de la sociedad. El derecho a una vivienda adecuada se reconoce explícitamente por lo menos en 12 textos aprobados y proclamados por las Naciones Unidas (anexo 1).

## El derecho de todos a una vivienda adecuada

En muchos de los instrumentos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada se señala que se trata de un derecho que corresponde a todos. Esto es importante porque aunque en otros textos se menciona el derecho a una vivienda adecuada con referencia a determinados grupos (con lo que se otorga mayor protección jurídica a dichos grupos), en última instancia la vivienda adecuada es un derecho que asiste de todo niño, mujer u hombre, en todas partes. En el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama 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."

Ciento ocho Estados han ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o se han adherido a él. Este texto contiene el que quizás sea el fundamento más importante del derecho a la vivienda enunciado en todos los principios jurídicos que integran las normas internacionales de derechos humanos. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se dice que:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento."

Además de estas dos fuentes, en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de las Naciones Unidas (1969) y en la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos de las Naciones Unidas (1976), se reconoce el derecho de todos a una vivienda adecuada.

## Derecho a la vivienda y no discriminación

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial es el texto de derechos humanos de las Naciones Unidas más ampliamente ratificado. En el párrafo e) del artículo 5 de la Convención figura la obligación de los Estados partes de:

"prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de... los derechos económicos, sociales y culturales, en particular... el derecho a la vivienda."

## El derecho de la mujer a la vivienda

La igualdad de trato es también la base del derecho a la vivienda otorgado, entre muchos otros, a todas las mujeres. En el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, se exige específicamente a los Estados partes que eliminen

la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar que pueda gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua.

## El derecho del niño a la vivienda

Tanto la Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1959 como la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 se ocupan del derecho especial del niño a la vivienda. En el artículo 27 de la Convención se exige a los Estados partes que adopten medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad al derecho a un nivel de vida adecuado y en caso necesario [que proporcionen] asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

## Derecho de los trabajadores migratorios a la vivienda

El derecho de los trabajadores migratorios a la igualdad de trato respecto de la vivienda está garantizado por el artículo 43 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990. En este artículo se dispone que:

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

## Derecho de los trabajadores a la vivienda

El texto jurídico internacional más extenso sobre la vivienda es la recomendación N° 115 sobre la vivienda de los trabajadores de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en la cual figuran diversas cláusulas en que se reconoce la importancia fundamental de la vivienda y se enuncian otros fundamentos jurídicos del derecho a la vivienda. Después de señalar que en el preámbulo de la Constitución de la OIT se reconoce la obligación solemne de la Organización de fomentar programas que permitan suministrar una vivienda adecuada, en la recomendación N° 115 se dice que:

"La política nacional debería tener por objetivo... garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes."

En total, el tema de la vivienda se menciona de una u otra manera en unos 37 convenios y recomendaciones de la OIT.

## El derecho de los refugiados a la vivienda

En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se exige a los Estados Contratantes que, en materia de vivienda, concedan a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

## Derecho de los pueblos indígenas a la vivienda

En el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, texto que aún no se ha aprobado, se menciona dos veces el derecho a la vivienda: los pueblos indígenas tendrán derecho a determinar, planificar y aplicar todos los programas de vivienda y otros programas sociales y económicos que les afecten; por otra parte, los pueblos indígenas también tendrán derecho a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive la vivienda.

Además de figurar en los diversos tratados y declaraciones antes citados, el derecho a una vivienda adecuada también se menciona en muchas resoluciones aprobadas por todo tipo de órganos de las Naciones Unidas. Si bien esas resoluciones no son jurídicamente obligatorias, tienen la importante función de enunciar normas internacionalmente aceptadas. Esa forma de reconocimiento pone de manifiesto la atención y el apoyo que la comunidad internacional presta, al menos en principio, al derecho a una vivienda adecuada. La mayoría de las resoluciones relativas al derecho a la vivienda se dirigen a los gobiernos, para alentarlos a que hagan todo lo posible por dar efectividad a este derecho.

Por ejemplo, en su resolución 42/146, la Asamblea General reiteró:

"la necesidad de adoptar, en los planos nacional e internacional, medidas encaminadas a promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y para sus familias, incluida una vivienda adecuada; [y exhortó] a todos los Estados y a las organizaciones internacionales interesadas a que [prestaran] especial atención a la cuestión de la realización del derecho a una vivienda adecuada al aplicar medidas con el objeto de elaborar estrategias nacionales para la vivienda y programas para mejorar los asentamientos."

Estas actitudes han quedado confirmadas en otras resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Más recientemente, en su resolución 1991/26, la Subcomisión instó:

"a todos los Estados a aplicar políticas efectivas y a adoptar leyes encaminadas a conseguir la realización del derecho a una vivienda adecuada para toda la población, concentrándose en las personas que en la actualidad carecen de hogar o están alojadas en viviendas inadecuadas."

## El derecho a la vivienda y otros derechos: un vínculo muchas veces no reconocido

La indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos se refleja claramente en el derecho a la vivienda. Tal como lo han reconocido varios órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el pleno disfrute de derechos tales como el derecho a la dignidad humana, el principio de la no discriminación, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la libertad de elegir el lugar de residencia, el derecho a la libertad de asociación y expresión (por ejemplo de los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), el derecho a la seguridad de la persona (en caso de desalojamientos forzados u otras formas de acoso) y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar, la correspondencia, es indispensable para la realización del derecho a una vivienda adecuada que todos los grupos de la sociedad poseen y mantienen.

Al mismo tiempo, el acceso a una vivienda adecuada y segura refuerza de manera considerable la posibilidad de que las personas disfruten de otros derechos. La vivienda es la base a partir de la cual pueden lograrse otras ventajas. Por ejemplo, el carácter adecuado de la vivienda y otras condiciones de vida se halla en estrecha relación con la posibilidad de disfrutar del derecho a la higiene ambiental y al nivel más alto de salud física y mental que sea posible alcanzar. La Organización Mundial de la Salud ha señalado que la vivienda es el factor ambiental que más influencia tiene sobre las condiciones de enfermedad y el aumento de las tasas de mortalidad y morbilidad.

Esta relación o "permeabilidad" entre algunos derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada permite apreciar claramente que los conceptos de indivisibilidad e interdependencia son fundamentales para el pleno disfrute de todos los derechos.

## Aclarar las obligaciones de los gobiernos

El reconocimiento jurídico generalizado del derecho a una vivienda adecuada es de suma importancia. En la práctica es necesario definir las medidas concretas que deben adoptar los gobiernos para que estos derechos se conviertan en realidades concretas para las personas interesadas. Es un error pensar, como se hace algunas veces que, tratándose de ciertos derechos, como el derecho a la vivienda, lo único que hace falta para que los gobiernos atiendan a sus obligaciones en tal sentido es proporcionar fondos públicos en cantidad suficiente y efectuar las consiguientes asignaciones de recursos monetarios. Lo cierto es que el derecho a la vivienda y, en realidad, todos los derechos económicos, sociales y culturales, comportan una serie mucho más amplia y compleja de obligaciones por parte de los Estados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha ayudado a aclarar las diversas obligaciones que asumen los gobiernos al reconocer el derecho a una vivienda adecuada. Para ello ha adoptado diversas iniciativas, entre las cuales figuran las siguientes: a) ha mantenido "un debate general" sobre este derecho; b) ha llevado a cabo una revisión a fondo de las directrices relativas a los informes que deben presentar los Estados de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (anexo 2); c) adoptó la Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (anexo 3); y d) en sus observaciones finales sobre los informes de algunos Estados partes ha señalado que los Estados en cuestión violaban el derecho a una vivienda adecuada porque recurrían a la práctica de los desalojamientos forzados.

De estas medidas, así como de las normas del Pacto y las demás fuentes legales del derecho a la vivienda que se han reseñado, surgen diversos niveles de obligaciones gubernamentales respecto de la realización de este derecho.

Las obligaciones de los gobiernos en cuanto al derecho a la vivienda son: i) las obligaciones que figuran en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto; y ii) las obligaciones más concretas de reconocer, respetar, proteger y realizar este y otros derechos.

El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto es de importancia capital para determinar qué deben y qué no deben hacer los gobiernos en el proceso que lleva al disfrute por toda la sociedad de los derechos consagrados en el Pacto. El artículo dice lo siguiente:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

Tres frases de este artículo son de especial importancia para comprender la obligación de los gobiernos de dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada: a) "se compromete a adoptar medidas... por todos los medios apropiados"; b) "hasta el máximo de los recursos de que disponga"; y c) "para lograr progresivamente".

## a) "Se compromete a adoptar medidas... por todos los medios apropiados"

Se trata de una obligación inmediata. Los Estados deben adoptar medidas inmediatamente después de ratificar el Pacto. Una de las primeras de estas medidas consiste en que el Estado parte emprenda una revisión a fondo de toda la legislación pertinente con miras a armonizar las leyes nacionales con las obligaciones jurídicas internacionales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que en muchos casos es muy deseable contar con medidas legislativas en este sentido y que, en algunos casos, esto resulta indispensable para la realización de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Sin embargo, el Comité ha subrayado al mismo tiempo que la adopción de medidas legislativas, o la existencia de una compatibilidad legislativa, no bastan por sí solas para que el Estado parte cumpla con las

obligaciones que ha asumido en virtud del Pacto.

El término "por todos los medios apropiados" ha sido objeto de una interpretación amplia. Además de medidas legislativas, deben adoptarse otras de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

En términos generales, los gobiernos también deben adoptar medidas efectivas, concretas y dirigidas lo más claramente posible a cumplir las obligaciones reconocidas en el Pacto. Por consiguiente, deben tomarse rápidamente medidas para diagnosticar la situación en que se encuentran los derechos previstos en el Pacto.

Los Estados partes también tienen la obligación de elaborar políticas y fijar prioridades compatibles con el Pacto, sobre la base de la situación en que se encuentren los derechos de que se trate. También deben evaluar los progresos logrados con esas medidas y prever recursos jurídicos o de otro tipo para sancionar las posibles violaciones.

Tratándose, más concretamente, del derecho a una vivienda adecuada, los Estados partes deben elaborar una estrategia nacional en materia de vivienda. En ellas se definirán los objetivos para crear las condiciones necesarias, determinar con qué recursos se cuenta para alcanzar esas metas y la forma más eficaz de utilizarlos, y fijar responsabilidades y plazos para la aplicación de las medidas necesarias.

Las estrategias deben ser fruto de consultas auténticas y generalizadas que se efectuarán con la participación de todos los sectores sociales, entre ellos las personas sin hogar y las que no disponen de una vivienda adecuada, así como sus representantes y organizaciones.

También es preciso adoptar otras medidas para lograr una coordinación efectiva entre los ministerios nacionales pertinentes y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar todas las políticas afines (en materia de economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

## b) "Hasta el máximo de los recursos de que disponga"

Esto significa que los recursos del Estado, así como los que proporcionen otros Estados o la comunidad internacional, deben utilizarse para dar efectividad a cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Aun cuando los "recursos de que disponga" sean a todas luces insuficientes, los Estados partes deben hacer lo que esté a su alcance para garantizar el más amplio disfrute que sea posible de los derechos pertinentes en las condiciones urgentes.

Un aspecto importante es que, para hacer realidad este principio, el uso de los recursos disponibles y el acceso a ellos deben ser equitativos y eficaces. Aunque muchas veces se alega la falta de recursos para justificar la no realización de determinados derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que incluso en momentos de grave contracción económica y cuando un Estado aplica medidas de ajuste estructural, se puede y sin duda se debe, proteger a los miembros vulnerables de la sociedad adoptando programas específicos a un costo relativamente bajo.

Si un Estado afirma que no puede hacer frente ni siquiera a sus obligaciones mínimas debido a la falta de recursos, por lo menos debe estar en condiciones de demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone con objeto de cumplir, de manera prioritaria, con sus obligaciones mínimas. De cualquier modo, la falta de recursos no puede en ningún caso justificar el hecho de que el Estado no cumpla con su obligación de vigilar la falta de aplicación de los derechos consagrados en el Pacto.

Fundamentalmente la obligación de los Estados consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas adoptadas son suficientes para la realización del derecho a una vivienda adecuada por



todos en el plazo más breve utilizando al máximo los recursos de que se dispone.

### c) "Para lograr progresivamente"

Esta frase impone a los Estados la obligación de avanzar con la mayor rapidez y eficacia posible hacia la meta de la plena efectividad de todos los derechos mencionados en el Pacto. En pocas palabras, los Estados no pueden aplazar indefinidamente las actividades encaminadas a asegurar la plena efectividad. Sin embargo, no todos los derechos consagrados en ese texto son objeto de una aplicación progresiva. Inmediatamente después de la ratificación, los Estados deben adoptar medidas legislativas relativas a las cláusulas del Pacto que se refieren a la no discriminación y observar en qué situación se encuentra la realización de los derechos de que se trata.

Esta obligación de "lograr progresivamente" debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a "una mejora continua de las condiciones de existencia". Toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga.

Además, la obligación de la realización progresiva existe independientemente de todo aumento de los recursos. Sobre todo, es preciso hacer un uso eficaz de los recursos disponibles.

### "Obligación fundamental mínima"

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados partes, cualquiera sea su nivel de desarrollo económico, tienen la obligación fundamental mínima de alcanzar, por lo menos, los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos enunciados en ese instrumento. Conforme al mismo Pacto, si en un Estado parte un número considerable de personas se ven privadas de una vivienda básica, dicho Estado no cumple prima facie con las obligaciones que le impone el Pacto. Además de esta condición fundamental hay cuatro niveles de obligaciones gubernamentales relativas al derecho a una vivienda adecuada.

### "Reconocer"

La obligación de los Estados de reconocer el derecho a la vivienda se manifiesta en varias esferas importantes. En primer lugar, todos los países deben reconocer que la vivienda tiene una dimensión de derecho humano y asegurarse de que no se adopten medidas de ninguna clase con intención de menoscabar la condición jurídica de ese derecho.

En segundo lugar, las medidas legislativas, unidas a políticas adecuadas para la realización progresiva del derecho a la vivienda, forman parte de la obligación de "reconocer". Debe revocarse o modificarse toda ley o política en vigor que sea contraria al derecho a una vivienda adecuada. Las políticas y leyes no deben tener por objeto beneficiar a los grupos sociales que ya se hallen en una situación más favorecida a costa de los que viven en condiciones menos favorables.

Otro aspecto del deber de reconocer este derecho puede expresarse en términos de política. Más concretamente, las cuestiones relativas al derecho a la vivienda deben ser parte de los objetivos generales de los Estados en materia de desarrollo. Además, debe adoptarse una estrategia nacional encaminada a la realización progresiva del derecho a la vivienda para todos mediante el establecimiento de metas concretas.

En tercer lugar, el reconocimiento del derecho a la vivienda significa que los Estados deben adoptar medidas para evaluar el grado en que la población ya disfruta de este derecho al momento de proceder a la ratificación. Más importante aún, los Estados deben esforzarse por determinar en qué medida este derecho no está vigente, y elaborar políticas y leyes de vivienda para que todos puedan disfrutar de él lo antes posible. Los Estados deben asignar la debida prioridad a los grupos

sociales que viven en condiciones desfavorables, acordándoles especial atención.

## " Respetar"

La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada implica que los gobiernos deben abstenerse de toda medida que impida a la población satisfacer este derecho por sí misma cuando está en condiciones de hacerlo. Muchas veces, para respetar este derecho, basta que el gobierno se abstenga de ciertas prácticas y se comprometa a facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En este contexto, los Estados no deben restringir el pleno disfrute del derecho a la participación popular por parte de los beneficiarios del derecho a la vivienda sino respetar el derecho fundamental a organizarse y reunirse.

En particular, la responsabilidad de respetar el derecho a una vivienda adecuada significa que los Estados no deben ejecutar o promover de cualquier otra manera el desalojamiento forzoso arbitrario de personas y grupos. Los Estados deben respetar el derecho de la población a construir sus propias viviendas y a ordenar el medio ambiente en la forma que se adapte de modo más efectivo a su cultura, capacidad, necesidades y deseos. Respetar el derecho a la igualdad de trato, el derecho a la vida privada en el hogar y otros derechos afines también son parte del deber del Estado de respetar el derecho a la vivienda.

## " Proteger"

Con el fin de proteger efectivamente el derecho a la vivienda, los gobiernos deben prevenir toda posible violación de estos derechos por "terceras partes" tales como los propietarios de inmuebles o las empresas urbanizadoras. Si de todas maneras se producen violaciones, las autoridades deben impedir nuevos abusos y garantizar a los interesados el acceso a los recursos jurídicos que permitan reparar los daños.

Para proteger los derechos de los ciudadanos frente a actos tales como los desalojamientos forzosos, los gobiernos deben adoptar medidas inmediatas a fin de conceder a todas las personas y familias de la sociedad la seguridad jurídica de la tenencia en caso de que no cuenten con esa protección. Además, las medidas legislativas y de otra índole deben proteger a los residentes de discriminaciones, acosos, suspensiones de servicios y otras amenazas.

Los Estados deben tomar medidas para que los gastos relacionados con la vivienda de los particulares, las familias y los hogares sean proporcionales a sus niveles de ingresos. Conviene establecer un sistema de subsidios de vivienda destinado a los sectores que no estén en condiciones de hacer frente al costo de una vivienda adecuada, así como para proteger a los inquilinos ante los aumentos injustificados o esporádicos del alquiler.

Los Estados deben crear los mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos o políticos que permitan ofrecer reparación a las víctimas de toda violación del derecho a una vivienda adecuada.

## " Realizar"

En comparación con las obligaciones de reconocer, respetar y proteger, la obligación de un Estado de realizar el derecho a una vivienda adecuada resulta positiva e intervencionista. En esta categoría, en particular, se plantean cuestiones de gastos públicos, reglamentación gubernamental de la economía y mercados de terrenos, provisión de servicios públicos e infraestructuras afines, redistribución del ingreso y otras obligaciones positivas.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que deben elaborarse estrategias gubernamentales identificables para asegurar el derecho de todas las personas a vivir en paz y con dignidad. El derecho de acceso a la tierra debe ser parte de esas estrategias. El Comité ha señalado, además, que muchas de las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la vivienda requieren asignaciones de recursos y que, en algunos casos, los fondos públicos asignados

a la vivienda pueden utilizarse eficazmente en la construcción directa de nuevas unidades.

Por lo general, en lo que respecta a la financiación de la vivienda, los Estados deben establecer formas y niveles de gastos que reflejen las necesidades de la sociedad en la materia y sean compatibles con las obligaciones previstas en el Pacto y otros instrumentos jurídicos.

Tal como se proclamó en los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y como reiteró posteriormente el Comité, al hacer uso de los recursos disponibles, se debe otorgar la prioridad debida a la realización de los derechos reconocidos por el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a cada individuo la satisfacción de los requisitos de subsistencia, así como proporcionarle los servicios esenciales.

## Otras iniciativas

En su informe de 1990 a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, el Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales puso en marcha un proceso de profundización del contenido del derecho a la vivienda en el marco de las posibles esferas en que las Naciones Unidas podrían emprender en el futuro actividades normativas.

En 1992, la Subcomisión examinó un documento de trabajo titulado "El derecho a una vivienda adecuada" preparado por el Relator Especial. Un elemento importante de este documento fue el esfuerzo por esclarecer aún más las obligaciones de los Estados con respecto a este derecho. En el estudio también se ahondó en la cuestión de determinar si, en última instancia, las Naciones Unidas deberían aprobar una convención que tratara específicamente del derecho a la vivienda.

## Las obligaciones de la comunidad internacional

Las obligaciones de la comunidad internacional (término que abarca todos los Estados y los organismos internacionales) en cuanto a la realización del derecho a una vivienda adecuada son más amplios de lo que generalmente se supone.

Por ejemplo, en virtud de los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y de conformidad con principios muy arraigados del derecho internacional, la cooperación internacional para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es obligación de todos los Estados. Esta responsabilidad incumbe en particular a los Estados que están en condiciones de ayudar a otros en ese sentido.

De manera semejante, en la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986 se pone de relieve que mientras no exista un activo programa de asistencia y cooperación internacionales a nivel técnico y financiero, la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales seguirá siendo una aspiración no satisfecha en muchos países.

En términos más concretos, en relación con el derecho a una vivienda adecuada, la comunidad internacional en su conjunto tiene la obligación de velar por la protección de este derecho, para lo cual debe recurrir a diversas medidas, entre las cuales:

- abstenerse de aplicar medidas de fuerza con el fin de obligar a un Estado a abrogar o violar sus obligaciones en materia de derecho a la vivienda;
- prestar ayuda financiera o de otro tipo a los Estados afectados por desastres naturales, ecológicos o de otro tipo que produzcan, entre otras cosas, la destrucción de viviendas y asentamientos;
- velar por que se proporcione albergue o vivienda, o ambos, a las personas desplazadas y los refugiados internacionales que huyen de la persecución, las luchas civiles, los conflictos armados,

las sequías, el hambre, etc.;

- reaccionar ante las violaciones abyectas del derecho a la vivienda que se lleven a cabo en cualquier Estado; y

- reafirmar con diligencia y en forma periódica la importancia del derecho a una vivienda adecuada y velar por que ningún nuevo texto legal afecte en modo alguno a los niveles ya existentes de reconocimiento de este derecho.

## Elementos del derecho a la vivienda

Uno de los obstáculos a la realización del derecho a la vivienda ha sido la falta de una definición universalmente reconocida de todos los elementos que integran esta norma. Tal vez esto sea resultado de una concepción del tema más que de un análisis jurídico auténtico. En los últimos tiempos, se han tomado distintas medidas para ahondar en el enfoque jurídico de la cuestión. En particular en la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada se define este derecho como integrado por diversos aspectos concretos. En conjunto, estos elementos constituyen las garantías básicas que se confieren jurídicamente a todas las personas en virtud del derecho internacional.

### 1. Seguridad jurídica de la 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 gobiernos 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.

### 2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras

Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

### 3. Gastos de vivienda soportables

Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe 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 deben adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

### 4. Vivienda habitable

Una vivienda adecuada debe ser habitable. En otras palabras, debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

## 5. Vivienda asequible

La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho a ella. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe garantizarse una cierta prioridad en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos desahuciados, las personas infectadas con el virus VIH, 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.

## 6. Lugar

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.

## 7. Adecuación cultural de la vivienda

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en esta esfera deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda.

Estos elementos amplios ponen de manifiesto algunas de las complejidades relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada. También permiten apreciar las muchas esferas que deben tener plenamente en cuenta los Estados que han asumido obligaciones jurídicas a fin de realizar el derecho a la vivienda de su población. Cuando una persona, familia, hogar, grupo o comunidad viven en condiciones en que estos aspectos no tienen plena efectividad, pueden aducir justificadamente que no disfrutan del derecho a una vivienda adecuada tal como está consagrado en las normas internacionales de derechos humanos.

## Vigilancia del derecho a una vivienda adecuada

La amplia gama de cuestiones que surgen del derecho a una vivienda adecuada hacen necesario que las Naciones Unidas emprendan diversas actividades de vigilancia.

## Vigilancia por Hábitat

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) vigila muchas de las cuestiones más técnicas en relación con este derecho, de conformidad con lo establecido en la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000.

Hábitat ha elaborado una serie de indicadores clave para captar los principales resultados alcanzados en el sector de la vivienda en todos los países. En esos indicadores se destaca la existencia de servicios básicos como elemento fundamental de una vivienda adecuada. Otros factores de interés son el precio, la cantidad, la calidad, la oferta y la demanda. Los gobiernos deben elaborar informes bianuales sobre estos indicadores para su examen por la Comisión de Asentamientos Humanos.

Hábitat coordina también otras actividades de vigilancia de la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000. En este proceso se examinan las medidas adoptadas y los avances logrados, no sólo por los Estados Miembros de las Naciones Unidas sino también por los organismos

del sistema y por organizaciones regionales, bilaterales y no gubernamentales.

El 5 de mayo de 1993, la Comisión de Asentamientos Humanos aprobó una resolución sobre el derecho humano a una vivienda adecuada (véase el anexo 1). En la resolución se recomienda, entre otras cosas, que el Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) que debe celebrarse en 1996, examine la cuestión del derecho humano a una vivienda adecuada.

## Vigilancia por el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes deben presentar informes periódicos cada cinco años en que reseñan, entre otras cosas, las medidas legislativas y de otro tipo que han adoptado para que toda la población que se encuentra bajo su jurisdicción pueda realizar el derecho a una vivienda adecuada.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dicta directrices para ayudar a los Estados partes a preparar sus informes. Estas directrices fueron objeto de una revisión a fondo en 1990. Las directrices relativas al derecho a una vivienda adecuada figuran en el anexo 2.

En las nuevas directrices se alienta a los Estados partes en el Pacto a informar sobre el número de individuos y familias sin hogar; el número de individuos y familias alojados actualmente en viviendas inadecuadas; el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años; el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio; la existencia de leyes que afecten a la realización del derecho a una vivienda adecuada; las medidas adoptadas a fin de aprovechar para la vivienda las tierras no utilizadas; y las medidas adoptadas para garantizar que la asistencia internacional destinada a la vivienda y a los asentamientos humanos se utilice con el fin de satisfacer las necesidades de los grupos más desfavorecidos.

El Comité Económico, Social y Cultural examina estos informes muy atentamente junto con toda otra información disponible. También emprende un diálogo con el representante del Estado parte que presenta el informe de su país. En virtud de este procedimiento el Comité está en condiciones de observar en qué medida los derechos previstos en el Pacto han sido realizados por cada Estado parte y en él.

En lo que se refiere al derecho a una vivienda adecuada, el Comité y otros órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han reconocido la dificultad de vigilar en forma generalizada el respeto y disfrute de este derecho.

Parte de la dificultad se debe a que muy pocos Estados reúnen en forma sistemática estadísticas o indicadores sobre la vivienda directamente relacionados con las inquietudes expresadas en el Pacto.

No obstante, en su Observación General Nº 4 el Comité deja en claro el carácter positivo de la obligación de vigilar efectivamente la situación de la vivienda. En consecuencia, se pide a los Estados partes que adopten todas las medidas necesarias, sea solos 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.

En particular, los Estados partes deben proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de la sociedad que se encuentren en una situación vulnerable y de desventaja en materia de vivienda.

Los informes presentados por los Estados partes en el Pacto tienen carácter público. Toda persona interesada puede solicitar copias al Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra.

## Hacia el carácter justiciable del derecho a la vivienda

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que el carácter justiciable, o sea la posibilidad de presentar recursos del derecho interno, se aplica a los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular al derecho a una vivienda adecuada. Según el Comité, las siguientes son las esferas en que podrían aplicarse dichas disposiciones:

- a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios previstos o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales;
- b) procedimientos jurídicos para obtener una 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;
- e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas; y
- f) juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

## Violación del derecho a la vivienda

Varios órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han confirmado que los gobiernos pueden violar el derecho a la vivienda. En una de sus primeras observaciones sobre esta cuestión, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en su cuarto período de sesiones en 1990 que:

"El derecho a la vivienda puede ser objeto de violación. El Comité tendrá que examinar los actos y omisiones que constituyen una violación, en particular en el contexto de los desahucios."

También durante el cuarto período de sesiones, en su Observación General N° 2 sobre medidas internacionales de asistencia técnica, el Comité consideró que las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo deben evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que... entrañen la expulsión o el 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 debe hacerse todo lo posible por que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos.

Desde entonces, el Comité ha adoptado una actitud más estricta sobre el cumplimiento por los Estados partes de sus obligaciones en materia de derecho a la vivienda. En dos ocasiones, el Comité determinó que el hecho de que los gobiernos toleraran los desahucios forzados en sus territorios constituía una violación de las normas del Pacto. En la Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada el Comité ahondó en sus opiniones sobre la cuestión:

"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."

Del mismo modo, en su resolución 1991/12 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías señaló que

"el hecho de que la práctica de los desalojamientos forzados constituye una violación patente de los

derechos humanos, en particular del derecho a la vivienda adecuada [así como] la necesidad de que se tomen en todos los niveles medidas inmediatas destinadas a eliminar la práctica de los desalojamientos forzosos."

Más recientemente, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1993/77 afirmó

"que la práctica de los desalojamientos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada."

Hasta ahora las Naciones Unidas sólo han examinado las violaciones del derecho a la vivienda en el marco de los desalojamientos forzosos realizados o tolerados por el Estado. Sin embargo, es probable que en el futuro se examinen también otras violaciones reales o posibles del derecho a la vivienda. En 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó la opinión de 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, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto".

Entre los actos y omisiones que pueden ser motivo de preocupación en cuanto a una posible violación del derecho a una vivienda adecuada figuran, entre otros, los siguientes: actos de discriminación racial o de otro tipo en la esfera de la vivienda; demolición o destrucción de viviendas como medida punitiva; el hecho de no adoptar las "medidas adecuadas" que se han descrito antes; el hecho de no modificar o derogar las leyes incompatibles con el Pacto; el hecho de que un número significativo de personas no dispongan de albergue o vivienda, a un nivel mínimo básico.

## Derecho a la vivienda: ¿existe el derecho de queja?

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se establecen mecanismos oficiales por los cuales los particulares puedan presentar quejas cuando estiman que sus gobiernos no respetan los derechos de vivienda que les corresponden. Sin embargo, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales que participan en los períodos de sesiones anuales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los particulares y grupos afectados pueden señalar a este órgano las prácticas y leyes de los Estados partes que consideran incompatibles con las obligaciones impuestas por el Pacto.

En el futuro quizás haya más posibilidades de presentar quejas. El Comité ha debatido la idea de elaborar un protocolo facultativo análogo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entre otras cosas, el nuevo protocolo permitiría que los ciudadanos de los Estados que han ratificado el Pacto presentaran directamente al Comité para su examen denuncias sobre las presuntas violaciones de los derechos previstos en dicho instrumento.

Además, las personas que afirmen ser víctimas de una violación de su derecho a la vivienda podrían utilizar los mecanismos de denuncia establecidos en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (folletos informativos Nos. 7 y 12), el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (folletos informativos Nos. 7 y 15), la Convención sobre los Derechos del Niño (folleto informativo N° 10) así como el procedimiento creado en la resolución 1503 del Consejo Económico y Social y los mecanismos de aplicación de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, los Estados Miembros, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales pueden plantear cuestiones y casos concretos relativos al derecho a una vivienda adecuada en diversos foros de las Naciones Unidas: la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la Comisión de Derechos Humanos (directamente o por conducto de los relatores especiales de los países o los grupos de trabajo, según corresponda), el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

Por lo demás, los propios Estados pueden siempre dejar constancia de sus inquietudes respecto de la situación del derecho a la vivienda en otro Estado si esta situación representa una violación de las



obligaciones jurídicas asumidas por este último. En algunos tratados se ha previsto el derecho de los Estados partes a formular denuncias contra otros Estados partes en el mismo instrumento de derechos humanos.

## Las organizaciones no gubernamentales y el derecho a la vivienda

Las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función importante, tanto a nivel local como internacional, en la promoción y la aplicación del derecho a una vivienda adecuada.

En los planos local y nacional, las organizaciones no gubernamentales pueden desplegar una amplia gama de iniciativas encaminadas a promover la realización del derecho a una vivienda adecuada. Tratándose del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pueden dar a conocer este instrumento a los grupos vulnerables y menos favorecidos de la sociedad. También pueden participar en el proceso de preparación de informes de los gobiernos.

Algunas organizaciones no gubernamentales están reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas, por lo cual tienen ciertos derechos de participación en el sistema. Los particulares, los grupos locales y otras organizaciones no gubernamentales que no tienen este carácter pueden recurrir a ellos para informar de sus preocupaciones al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda.

Además, cualquier persona o grupo, de cualquier país, puede dirigirse directamente a la secretaría del Comité en el Centro de Derechos Humanos para hacerle llegar información sobre violaciones por un Estado parte de los derechos previstos en el Pacto. Estas comunicaciones se archivan en el expediente del Estado parte de que se trate para ser distribuidas a los miembros del Comité.

Las organizaciones no gubernamentales pueden brindar a los ciudadanos de los Estados que han ratificado el Pacto u otros instrumentos pertinentes educación jurídica, formación y asesoramiento con miras a darles a conocer sus derechos y la forma en que pueden hacerlos respetar.

En más de una docena de países, así como a nivel internacional, se llevan a cabo campañas en pro del derecho a la vivienda. Con estas campañas se trata de apreciar la situación, así como hacer respetar el derecho a una vivienda adecuada por diversos medios, entre los cuales el recurso a las normas jurídicas internacionales descritas en el presente folleto informativo. En el anexo 4 figura una lista de las organizaciones más destacadas que participan en la lucha por el reconocimiento universal del derecho a una vivienda adecuada.

## ANEXOS

### Anexo 1

## Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos

### Convenios y pactos internacionales

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976; 106 Estados partes en junio de 1992. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano encargado de velar por el cumplimiento del

Pacto por los Estados.

En el párrafo 1 del artículo 11 se establece lo siguiente:

"Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento."

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965; entrada en vigor el 4 de enero de 1969; 130 Estados partes en enero de 1992. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial está encargado de velar por el cumplimiento de la Convención por los Estados.

En el artículo 5 se establece lo siguiente:

"En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes 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 de los derechos siguientes: ... e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: ... iii) El derecho a la vivienda."

Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979; entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981; 99 Estados partes en enero de 1992. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer vela por el cumplimiento de la Convención por los Estados.

En el párrafo 2 del artículo 14 se establece lo siguiente:

"Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a ... h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989; entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990; 69 Estados partes en enero de 1992. El Comité de los Derechos del Niño vela por el cumplimiento de la Convención por los Estados partes.

En el párrafo 3 del artículo 27 se establece lo siguiente:

"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."

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), aprobada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas; entrada en vigor el 22 de abril de 1954.

En el artículo 21 se establece lo siguiente:

"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."

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158 de 16 de diciembre de 1990; aún no ha entrado en vigor; el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias velará por el cumplimiento de esta Convención por los Estados.

En el párrafo 1 del artículo 43 se establece lo siguiente:

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

## Declaraciones y recomendaciones internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

En el párrafo 1 del artículo 25 se establece lo siguiente:

"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."

Declaración de los Derechos del Niño (1959), proclamada la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV) de 29 de noviembre de 1959.

El principio 4 dice lo siguiente:

"El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y posnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados."

Recomendación 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Vivienda de los Trabajadores (1961), aprobada por el Consejo de Administración de la OIT en su 44º período de sesiones, el 7 de junio de 1961.

El principio 2 dice lo siguiente:

"La política nacional debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes."

Declaración sobre progreso y desarrollo en lo social (1969), proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969.

En los objetivos de la Parte II y en el párrafo f) del artículo 10 se establece lo siguiente:

"El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: f) La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios.

Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (1976), aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1976.

En el párrafo 8 de la sección III y en el párrafo 3 de la sección A del capítulo II se establece, respectivamente:

"La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos. Reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante, entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios. ...

Las ideologías de los Estados se reflejan en sus políticas de asentamientos humanos. Dado que éstas son instrumentos poderosos para la transformación, no deben utilizarse para privar a las personas de sus hogares y de sus tierras, ni para amparar privilegios y la explotación. Las políticas de asentamientos humanos deben atenerse a la Declaración de Principios y a la Declaración Universal de Derechos Humanos."

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986.

En el párrafo 1 del artículo 8 se establece lo siguiente:

"Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales."

## Resoluciones de las Naciones Unidas

Resolución 41/146 de la Asamblea General, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 4 de diciembre de 1986, en la cual se dice:

"La Asamblea General expresa su profunda preocupación por el hecho de que millones de personas no disfruten del derecho a una vivienda adecuada."

Resolución 42/146 de la Asamblea General, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 7 de diciembre de 1987, en la cual se dice:

"La Asamblea General reitera la necesidad de adoptar, en los planos nacional e internacional, medidas encaminadas a promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y para sus familias, incluida una vivienda adecuada; y exhorta a todos los Estados y a las organizaciones internacionales interesadas a que presten especial atención a la cuestión de la realización del derecho a una vivienda adecuada al aplicar medidas con el objeto de elaborar estrategias nacionales para la vivienda y programas para mejorar los asentamientos dentro del

marco de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000."

Resolución 1987/62 del Consejo Económico y Social, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 29 de mayo de 1987, en la cual se dice:

"Reconociendo que la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipulan que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso a una vivienda adecuada, y que los Estados deben tomar las medidas apropiadas para asegurar la realización de ese derecho."

Resolución 1986/36 de la Comisión de Derechos Humanos titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 12 de marzo de 1986, en la cual se dice:

"La Comisión de Derechos Humanos reitera el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí mismas y para su familia, incluso a una vivienda adecuada."

Resolución 1987/22 de la Comisión de Derechos Humanos, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 10 de marzo de 1987, en la cual se dice:

"La Comisión de Derechos Humanos reitera la necesidad de tomar medidas apropiadas a nivel nacional e internacional para promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí mismas y para sus familias, incluso a una vivienda adecuada."

Resolución 1988/24 de la Comisión de Derechos Humanos, titulada "Realización del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 7 de marzo de 1988, en la cual se dice:

"La Comisión de Derechos Humanos decide... mantener en examen periódico la cuestión del derecho a una vivienda adecuada."

Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos, titulada "Desalojamientos forzosos", aprobada el 10 de marzo de 1993, en la cual se dice:

"La Comisión de Derechos Humanos ... afirma que la práctica de los desalojamientos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada;

... insta a los gobiernos a que adopten a todos los niveles medidas inmediatas destinadas a eliminar la práctica de los desalojamientos forzosos... para [conceder] una seguridad jurídica de tenencia a todas las personas que están actualmente amenazadas de desalojamiento forzoso;

... recomienda que todos los gobiernos proporcionen de modo inmediato indemnización, compensación y/o vivienda o terrenos sustitutivos adecuados y suficientes... a las personas y comunidades que hayan sido desalojadas forzosamente;

... pide al Secretario General que elabore un informe analítico sobre la práctica de los desalojamientos forzosos, basado en el análisis del derecho y la jurisprudencia internacionales y de la información proporcionada por los gobiernos, los órganos competentes de las Naciones Unidas... las organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales y las organizaciones comunitarias."

Resolución 14/6 de la Comisión de Asentamientos Humanos, titulada "El derecho humano a una vivienda adecuada", adoptada el 5 de mayo de 1993, en la cual se dice:

"La Comisión de Asentamientos Humanos insta a todos los Estados a que pongan término a las prácticas que puedan producir o produzcan violaciones del derecho humano a una vivienda adecuada, en particular la práctica del desalojo en masa forzado y toda forma de discriminación"

racial o de otra índole en la esfera de la vivienda;

...

Invita a todos los Estados a que abroguen, reformen o enmienden las leyes, las políticas y los programas o proyectos existentes que afecten negativamente de cualquier manera la plena realización del derecho a una vivienda adecuada;

...

Insta a todos los Estados a que cumplan plenamente los acuerdos jurídicos internacionales existentes relativos al derecho a una vivienda adecuada y a que, establezcan para ello..., mecanismos de vigilancia apropiados con puntos de referencia específicos que permitan proporcionar datos e indicadores precisos sobre las personas sin vivienda, las condiciones de vivienda adecuadas, las personas sin seguridad de tenencia y demás cuestiones derivadas del derecho a una vivienda adecuada, para su utilización en los planos nacional e internacional."

Resolución 1991/12 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, titulada "Desalojamientos forzosos", aprobada el 28 de agosto de 1991, en la cual se dice:

"La Subcomisión

Reconociendo que la práctica de los desalojamientos forzosos entraña el traslado involuntario de personas, familias y grupos de sus hogares y comunidades, lo que resulta en la destrucción de vidas e identidades de personas en todo el mundo, así como en un aumento del número de personas sin hogar,

...

Señala a la atención de la Comisión de Derechos Humanos... b) El hecho de que la práctica de los desalojamientos forzosos constituye una violación patente de los derechos humanos, en particular del derecho a la vivienda adecuada; c) La necesidad de que se tomen en todos los niveles medidas inmediatas destinadas a eliminar la práctica de los desalojamientos forzosos;

...

Destaca la importancia de que dé una compensación inmediata, apropiada y suficiente, y/u otro alojamiento de conformidad con los deseos y necesidades de las personas y comunidades forzosa o arbitrariamente desalojadas, tras negociaciones mutuamente satisfactorias con la persona o personas y grupo o grupos afectados."

Resolución 1991/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, titulada "Fomento del derecho a una vivienda adecuada", aprobada el 29 de agosto de 1991, en la cual se dice:

"La Subcomisión insta a todos los Estados a aplicar políticas efectivas y a adoptar leyes encaminadas a conseguir la realización del derecho a una vivienda adecuada para toda la población, concentrándose en las personas que en la actualidad carecen de hogar o están alojadas en viviendas inadecuadas."

## Anexo II

Directrices revisadas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto

# Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

## El derecho a vivienda adecuada

a) Sírvase proporcionar información estadística detallada sobre la situación de la vivienda en su país.

b) Sírvase proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de su sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda. Sírvase indicar, en particular:

i) el número de individuos y familias sin hogar;

ii) el número de individuos y familias alojados actualmente en viviendas inadecuadas y sin los servicios básicos tales como agua, calefacción (en caso necesario), evacuación de desechos, instalaciones sanitarias, electricidad, servicios postales, etc. (en la medida en que considere que esos servicios son pertinentes en su país). Sírvase incluir el número de personas alojadas en viviendas atestadas, húmedas y/o inseguras estructuralmente o en otras circunstancias que afecten a la salud;

iii) el número de personas actualmente registradas en cuanto que viven en asentamientos o viviendas "ilegales".

iv) 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;

v) el número de personas cuyos gastos de vivienda son superiores a cualquier límite de disponibilidad estipulado por el Gobierno sobre la base de la capacidad de pagar o en cuanto proporción de los ingresos;

vi) el número de personas incluidas en listas de espera para obtener alojamiento, el promedio del tiempo de espera y las medidas adoptadas para hacer disminuir esas listas y ayudar a los incluidos en ellas a encontrar alojamiento temporal;

vii) el número de personas con diferentes títulos de viviendas según se trate de: viviendas sociales o públicas; sector de alquiler privado; propietarios ocupantes; sector "ilegal"; y otros sectores.

c) Sírvase proporcionar información sobre la existencia de cualquier ley que afecte a la realización del derecho a la vivienda, entre otras:

i) leyes que concreten la esencia del derecho a la vivienda, definiendo el contenido de este derecho;

ii) leyes tales como leyes de vivienda, leyes sobre personas sin hogar, leyes municipales, etc.;

iii) leyes relativas a la utilización y distribución de la tierra; la asignación de tierras, la división en zonas, la delimitación de terrenos, la expropiación, incluidas las disposiciones sobre la indemnización; la ordenación del territorio, incluidos los procedimientos para la participación de la comunidad;

iv) leyes relativas a los derechos de los inquilinos a la seguridad de ocupación, la protección frente al desahucio; la financiación de viviendas y el control de alquileres (o la subvención de alquileres); la disponibilidad de viviendas, etc.;

v) leyes relativas a códigos de construcción, reglamentos y normas de construcción y establecimiento de infraestructura;

vi) leyes que prohíban todo tipo de discriminación en el sector de la vivienda, incluidos los grupos no protegidos tradicionalmente;

vii) leyes que prohíban todo tipo de desahucio;

viii) toda revocación o reforma legislativa de las leyes vigentes que sea contraria a la realización al derecho a la vivienda;

ix) leyes que restrinjan la especulación en materia de vivienda o de bienes, especialmente cuando tal especulación surta consecuencias negativas sobre la realización de los derechos a la vivienda de todos los sectores de la sociedad;

x) medidas legislativas que confieran título legal a quienes vivan en el sector "ilegal";

xi) leyes relativas a la ordenación del medio ambiente y a la sanidad en las viviendas y los asentamientos humanos.

d) Sírvase proporcionar información sobre todas las demás medidas adoptadas para poner en práctica el derecho a la vivienda, en particular:

i) medidas adoptadas para fomentar "estrategias de facilitación" en virtud de las cuales organizaciones locales de base comunitaria y el sector "oficioso" puedan construir viviendas y prestar servicios conexos. ¿Son libres de actuar tales organizaciones? ¿Reciben financiación oficial?

ii) medidas adoptadas por el Estado para construir unidades de vivienda e incrementar otro tipo de construcción de viviendas de alquiler accesible;

iii) medidas adoptadas para aprovechar las tierras no utilizadas, subutilizadas o utilizadas indebidamente;

iv) medidas financieras adoptadas por el Estado, tales como las relativas al presupuesto del Ministerio de Vivienda u otro ministerio competente en cuanto a porcentaje del presupuesto nacional;

v) medidas adoptadas para garantizar que la asistencia internacional destinada a la vivienda y a los asentamientos humanos se utilice a fin de satisfacer las necesidades de los grupos más desfavorecidos;

vi) medidas adoptadas para fomentar el desarrollo de centros urbanos pequeños e intermedios, especialmente a nivel rural;

vii) 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.

e) Durante el período a que se refiere el informe, ¿ha habido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que afecten negativamente al derecho a una vivienda adecuada? En caso afirmativo, sírvase describir los cambios ocurridos y evaluar sus repercusiones.



## Anexo III

### Observación General N.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada

(Adoptada el 12 de diciembre de 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 sobre 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. 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 la Vivienda hasta el Año 2000, que hizo suya la Asamblea General. El Comité también ha examinado los informes pertinentes y otra documentación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.
3. Aun cuando existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada, 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 mundo. 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. 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 de que se trata. 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 la 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 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 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 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 la 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 N° 2, 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, contradiría 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 ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de la 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 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 la 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 como que son por lo menos conformes con la disposición de recursos jurídicos 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 desventajados. 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 buscar 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.

## Anexo IV

### Organizaciones no gubernamentales que trabajan en pro del derecho a la vivienda

Asian Coalition for Housing Rights (ACHR)  
P.O.Box 24-74  
Klongchan, Bangkok  
Tailandia, Bagkok 10240  
Tel: 66 2 5380919

Centre on Housing Rights and Evictions

havikstraat 38bis  
3514 TR Utrecht  
Países Bajos  
Tel: 31 30 731976

ENDA  
rue Carnot 54  
Dakar 3370  
Senegal  
Tel: 221 220942

Fedevivienda  
Avda (Calle) 40, N° 15-69  
AA 57059, Bogotá  
Colombia  
Tel: 57 1 2880711

Habitat et Participation  
1 Place du levant  
1348 Louvain-la-Neuve  
Bélgica  
Tel: 32 10 472314

Coalición Internacional Hábitat  
Cordobanes N° 24, Col. San José Insurgentes  
México D.F. 03900  
México  
Tel: 52 5 6516807

National Campaign for Housing Rights (NCHR)  
Flat N° 119, Bldg N° 8, 1st floor, Jasmine Mill Road  
Mahim (East) Bombay 400 017  
India  
Tel: 91 22 4070623

Rooftops International  
2 Berkely St., Suite 207  
Toronto, M5A 2W3  
Canadá  
Tel: 1 416 3661711

## Anexo V

### Bibliografía escogida y otras obras de consulta

Bibliography on Housing Rights and Evictions (1993) Centre on Housing Rights and Evictions, Utrecht, Países Bajos.

Squatter Citizen: Life in the Urban Third World (1989) Hardoy and Satterthwaite; Earthscan Publications Ltd., Londres, Reino Unido.

Housing as a Need, Housing as a Right: International Human Rights Law and the Right to Adequate Housing (1992) Leckie; International Institute for Environment and Development, Londres, Reino Unido.

A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia (1990) Murphy; Asian Coalition for Housing Rights,

Bangkok, Tailandia.

A People's Bill of Housing Rights: Essential Requirements (1990) Campaña Nacional de Derecho a la Vivienda, Calcuta, India.

The Right to Housing: A Global Challenge (1990) Ortiz: Coalición Internacional Hábitat, México D.F. México.

Documento de Trabajo sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada (1992) Sachar; documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1992/15.

© OACDH 1996-2004