



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/18
5 de febrero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

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

* El informe y sus anexos I y II se presentan en todos los idiomas oficiales. Teniendo en cuenta el límite de palabras, el anexo III se distribuye en los idiomas en que se presentó (español, francés e inglés).

** El informe se presenta después del plazo para poder incluir la información más reciente.

Resumen

El presente informe, presentado de conformidad con la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, tiene por objeto proporcionar instrumentos prácticos y operacionales para promover, vigilar y aplicar el derecho humano a una vivienda adecuada. El informe también determina una laguna normativa: la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra.

La labor conceptual sobre los indicadores de derechos humanos ha progresado suficientemente y en la actualidad hay una buena base para apoyar una lista de indicadores destinados a vigilar el derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial insta a los gobiernos a que ensayen y adapten esos indicadores para establecer puntos de referencia nacionales que correspondan a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a que participen activamente en su experimentación y validación junto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT).

En su resolución 2002/49, la Comisión de Derechos Humanos encargó al Relator Especial la tarea adicional de llevar a cabo un estudio mundial sobre la mujer y la vivienda adecuada. Por tanto, integró una perspectiva de género en cada aspecto de su mandato por medio de la elaboración de estrategias específicas para reunir información de los Estados y los grupos de la sociedad civil, en particular la preparación de un cuestionario sobre las mujeres y la vivienda que se ha convertido en un instrumento útil para vigilar la realización del derecho de las mujeres a la vivienda y la tierra.

El Relator Especial durante todo su mandato ha advertido contra los peligros de la práctica de los desalojos forzosos. A consecuencia de un Seminario Internacional sobre los Desalojos Forzosos, se han elaborado unos principios básicos y directrices destinados a ayudar a los Estados y a la comunidad internacional a reducir considerablemente esa práctica. El Relator Especial pide al Consejo de Derechos Humanos que asegure la amplia difusión de los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo que figuran en el anexo de su informe e insta a los Estados a que los incorporen en las leyes y las políticas nacionales.

Además, en este informe se examina la importancia de fortalecer el marco jurídico para promover y ejercer el derecho humano a la tierra, y se proponen estrategias al respecto, una cuestión que el Relator Especial considera especialmente importante para ejercer el derecho a una vivienda adecuada.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
II. INSTRUMENTOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN.....	3 - 24	4
A. Indicadores del derecho a una vivienda adecuada.....	3 - 15	4
B. Vigilancia de los derechos de las mujeres a una vivienda adecuada y a la tierra.....	16 - 20	8
C. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo.....	21 - 24	9
III. IDENTIFICACIÓN DE LAS LAGUNAS NORMATIVAS: EL DERECHO HUMANO A LA TIERRA.....	25 - 31	10
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	32 - 33	12

Anexos

I. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo.....	14
II. Lista de indicadores ilustrativos del derecho a una vivienda adecuada.....	30
III. Cuestionario sobre la mujer y la vivienda adecuada*.....	32

* Se distribuye en los idiomas en que se presentó (español, francés e inglés).

I. INTRODUCCIÓN

1. Durante todo su mandato, el Relator Especial se ha ceñido a un planteamiento constructivo de la promoción del derecho humano a una vivienda adecuada. Con este fin, el Relator Especial ha utilizado varios medios distintos. En primer lugar, al utilizar el criterio de la indivisibilidad, analiza los diversos componentes del derecho a una vivienda adecuada y los elementos que promueven u obstaculizan la realización de este derecho, y trata de determinar las lagunas existentes en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y en la legislación y las políticas nacionales. En segundo lugar, el Relator Especial entabla diálogos constructivos con los Estados y otros agentes, recopila información, prepara comunicaciones¹ y emprende misiones por países². En tercer lugar, el Relator Especial propone instrumentos y soluciones prácticos para ayudar a los Estados y a la sociedad civil a aplicar el derecho humano a una vivienda adecuada.

2. Sobre la base de este planteamiento el presente informe se compone de dos partes. La primera parte tiene por objeto ofrecer instrumentos prácticos para reconocer, vigilar y aplicar el derecho a una vivienda adecuada. En la segunda parte se examina la importancia de fortalecer el marco jurídico para promover y aplicar el derecho humano a la tierra, una cuestión que el Relator Especial considera de especial importancia para ejercer el derecho a una vivienda adecuada.

II. INSTRUMENTOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN

A. Indicadores del derecho a una vivienda adecuada

3. La necesidad de elaborar un marco operacional para la realización del derecho a una vivienda adecuada, en particular indicadores y métodos de vigilancia, se ha vuelto más pertinente con la aparición de los objetivos de desarrollo del Milenio. La elaboración de indicadores e instrumentos de vigilancia basados en los derechos podría contribuir a una aplicación más eficaz de los objetivos de desarrollo del Milenio y la realización de los derechos humanos correspondientes. Los objetivos de desarrollo del Milenio son importantes por las metas que establecen para los Estados y otros agentes que trabajan para lograr el desarrollo y un mayor bienestar humano. Sin embargo, el proceso de cumplir los objetivos debe apoyarse en los principios más importantes de derechos humanos y su realización progresiva. Uno de los objetivos de desarrollo del Milenio (objetivo 7) es pertinente al derecho a una vivienda adecuada y se refiere a los tugurios: "Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios". La realización de este objetivo debe vigilarse sobre la base de: a) la proporción de personas con acceso a un saneamiento mejor; y b) la proporción de personas con acceso a la seguridad de la tenencia. En un mundo en que hay considerables variaciones entre los países en la definición de "tugurios" y "seguridad de la

¹ Para un resumen de las comunicaciones durante el período que abarca el informe, véase A/HRC/4/18/Add.1.

² Durante el período que abarca el informe actual, el Relator Especial visitó Australia (A/HRC/4/18/Add.2) y España (A/HRC/4/18/Add.3).

tenencia", apoyarse en estos dos indicadores para supervisar la calidad de vida de los habitantes de los tugurios puede resultar restrictivo o insuficiente. Reconociendo este problema, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) convocó una reunión de un grupo de expertos sobre indicadores urbanos en octubre de 2002 para ocuparse de algunos de sus problemas, en los que participaron tanto el Relator Especial como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH)³.

4. El Relator Especial se ocupó de la cuestión de los indicadores e instrumentos de vigilancia del derecho a una vivienda adecuada en sus informes contenidos en los documentos E/CN.4/2003/5 y E/CN.4/2004/48, en que esbozó los problemas correspondientes y las posibles opciones para avanzar en esa labor. Desde entonces ha habido ciertos progresos en este ámbito, en particular la labor emprendida por Paul Hunt, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (véase E/CN.4/2006/48), por UN-HABITAT⁴ y por el ACNUDH en apoyo de la reforma en curso de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos y el procedimiento de presentación de informes⁵. También se han producido considerables progresos a escala de la sociedad civil en el perfeccionamiento de los indicadores para vigilar el derecho a una vivienda adecuada⁶. El Relator Especial quisiera señalar a la atención la consulta de expertos organizada por el ACNUDH el 19 y el 20 de diciembre de 2006, donde se examinaron los indicadores del derecho a la vivienda y a la que contribuyó activamente.

5. Después de haber examinado esos acontecimientos, el Relator Especial cree que el marco conceptual sobre los indicadores de derechos humanos ha progresado suficientemente y ofrece una base para apoyar una lista ilustrativa de indicadores para la vigilancia del derecho a una vivienda adecuada. Al presentar esta lista en el anexo II, basada en los debates celebrados en la reunión de expertos en diciembre de 2006, el Relator Especial quisiera señalar a la atención los temas fundamentales para comprender y aplicar el marco propuesto a escala nacional y subnacional.

6. La primera cuestión está relacionada con la necesidad absoluta de disponer de datos desagregados para vigilar los derechos humanos. La identificación de los grupos vulnerables debe ser el punto de partida para buscar información específica con el fin de vigilar el disfrute de esos derechos. Así pues, en relación con el derecho a una vivienda adecuada, en la mayoría de los casos existe la necesidad de disponer de datos desagregados por sexo, principales grupos de

³ Véase *Guide to Monitoring MDG Target II*, UN-HABITAT, 2003, pág. 6, en que se ofrece la definición de un tugurio.

⁴ Informe de la Reunión de Expertos sobre la vigilancia del derecho a la vivienda, organizada por el Programa de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda (UN-HABITAT y el ACNUDH) en Ginebra, en noviembre de 2003, disponible en www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp.

⁵ Documento HRI/MC/2006/7.

⁶ Véase, por ejemplo, la labor realizada por la Housing and Land Rights Network (HLRN), <http://toolkit.hlrn.org>.

edad de la población, regiones (incluidas rurales y urbanas) y, siempre que sea posible, en relación con otros grupos, en particular raciales, étnicos o religiosos, minorías, poblaciones indígenas, refugiados, desplazados internos y migrantes. Además, si bien algunos datos se pueden presentar a escala individual y otros a escala del hogar, con frecuencia puede resultar preciso seguir desagregándolos por tipo de hogar, en particular los hogares donde la mujer es el cabeza de familia. La vigilancia de los derechos humanos requiere además indicadores que reflejen las normas sustantivas del derecho, que incorporan los principios de los derechos humanos, incluida la igualdad de género, la no discriminación y la participación.

7. En segundo lugar, para que los indicadores sean útiles en la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos, es importante que estén definidos de forma explícita y precisa, sobre la base de una metodología aceptable y participatoria de reunión y presentación de datos, y deben estar disponibles periódicamente.

8. En tercer lugar, es fundamental que el enfoque utilizado en la identificación de los indicadores sea sencillo, sistemático y amplio. Al mismo tiempo, debe ser flexible para reflejar, en la selección de indicadores concretos, los problemas contextuales a escala nacional y subnacional. Por último, el marco adoptado para evaluar la aplicación de los derechos humanos debe registrar, mediante la selección de indicadores adecuados, tanto los esfuerzos emprendidos por los Estados Partes en la aplicación de normas particulares de derechos humanos como el resultado de esos esfuerzos.

9. Teniendo en cuenta estas cuestiones, este informe se centra en la identificación, a partir de los datos disponibles y en la medida de lo factible, de indicadores ilustrativos que como punto de partida traduzcan el contenido de las normas jurídicas del derecho (tales como el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones generales Nos. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) a un número concreto de atributos característicos que faciliten la identificación de indicadores para vigilar la aplicación del derecho. Por ejemplo, la lista adjunta determina cuatro atributos (elementos esenciales) del derecho a una vivienda adecuada: habitabilidad, acceso a los servicios, asequibilidad de la vivienda y seguridad de la tenencia. Una vez identificados los atributos del derecho de una forma mutuamente exhaustiva, el paso siguiente es determinar una configuración de indicadores estructurales -de proceso- de resultado.

10. **Indicadores estructurales.** Esos indicadores reflejan la ratificación/aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un determinado derecho. Entre los indicadores estructurales, que probablemente serán de carácter cualitativo y no cuantitativo, se consideran indicadores tales como el marco temporal y la cobertura de las declaraciones y estrategias sobre la política nacional de vivienda para la aplicación progresiva de medidas en pro del derecho a una vivienda adecuada a diferentes niveles del gobierno, cuando resulte aplicable.

11. **Indicadores de proceso.** Estos indicadores relacionan los instrumentos normativos del Estado con los acontecimientos importantes, que a su vez se irán sumando convirtiéndose en indicadores de resultado que se pueden relacionar más directamente con la realización de los derechos humanos. Tales indicadores contribuyen a evaluar un aspecto importante del concepto de rendición de cuentas. A diferencia de los indicadores de resultado, los de proceso son más sensibles a los cambios, y por tanto reflejan mejor el ejercicio progresivo del derecho y los

esfuerzos de los Estados Partes para proteger los derechos, en particular su obligación plasmada en el artículo 2 del Pacto⁷. Por ejemplo, indicadores tales como "parte del presupuesto público de desarrollo utilizada para vivienda social/de la comunidad" refleja el esfuerzo del Estado Parte para cumplir su obligación de proteger y promover el derecho a una vivienda adecuada.

12. **Indicadores de resultado.** Registran los logros, individuales y colectivos, que reflejan el estado de realización del derecho humano en un contexto determinado. Los indicadores de resultado tienen dos características importantes. En primer lugar, como ya se ha dicho, están relacionados más directamente con la realización del derecho correspondiente. En segundo lugar, una serie de procesos pueden contribuir al logro de un resultado único. En este caso resulta útil hacer una distinción entre el indicador de proceso y el indicador de resultado. Un ejemplo de un indicador de resultado sería "la parte de hogares con una protección jurídicamente exigible de carácter contractual, estatutario o de otro tipo que proporciona seguridad de la tenencia".

13. El marco propuesto se ha generado a partir del trabajo en curso de elaboración de indicadores para el cumplimiento por los Estados Partes de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La configuración de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado debe considerarse un marco para abarcar sistemáticamente todos los aspectos de la realización de un derecho -desde la perspectiva de los titulares de las obligaciones y sus obligaciones correspondientes, así como desde la de los derechohabientes y sus derechos. Trabajar con este planteamiento simplifica la selección de indicadores y alienta el uso de información contextualmente pertinente. Aunque se ocupa de una gran variedad de cuestiones al elaborar un planteamiento adecuado para la evaluación de los derechos humanos, todavía hay ámbitos en que se requiere más trabajo. Uno de esos ámbitos está relacionado con la necesidad de indicadores específicos para vigilar el proceso de aplicación de un determinado derecho en lo que respecta a su adhesión a los principios de derechos humanos. Para un proceso de vigilancia de esta índole es importante determinar los grupos vulnerables en un país, quién suministra la información y quién la utiliza, y las personas y comunidades cuyos derechos humanos están en peligro.

14. También hay que seguir trabajando para crear capacidad con el fin de reunir y utilizar datos desagregados. Asimismo, sigue siendo posible idear indicadores adicionales sensibles al género (véase el anexo II) sobre algunos de los atributos identificados en el marco propuesto. Además, existe la necesidad de una "meta-hoja" detallada sobre cada indicador, que elabore, por ejemplo, la información sobre la definición de los indicadores, la razón de ser del indicador, la posible desagregación y la formulación contextual, así como la disponibilidad y la periodicidad de los datos. Por ejemplo, para desagregar el indicador de resultado de "proporción de la población sin hogar que utiliza albergues" se podrían incluir indicadores que soliciten información específica, como, por ejemplo, "número de albergues por 1.000 mujeres sin hogar". Por último, los indicadores propuestos deben validarse por medio de un proyecto experimental a escala nacional antes de que puedan proporcionar la base de un enfoque normalizado para vigilar el derecho a una vivienda adecuada a escala internacional y nacional.

⁷ "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

15. El Relator Especial continuará trabajando en la elaboración de estos indicadores. El paso siguiente consistirá en perfeccionar los indicadores, en consulta con el ACNUDH y el UN-HABITAT. El Relator Especial seguirá utilizando los indicadores en su trabajo, en particular durante las misiones a los países. También alentará a los Estados y a la sociedad civil a que utilicen los datos generados por esos indicadores para vigilar la aplicación del derecho a una vivienda adecuada.

B. Vigilancia de los derechos de las mujeres a una vivienda adecuada y a la tierra

16. En su resolución 2002/49 sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, la Comisión de Derechos Humanos encargó al Relator Especial la tarea adicional de llevar a cabo un estudio mundial sobre las mujeres y la vivienda adecuada.

17. Por tanto, el Relator Especial centró especialmente su atención en los derechos de las mujeres mediante la elaboración de estrategias específicas para reunir información de los Estados y los grupos de la sociedad civil, incluida la preparación de un cuestionario sobre las mujeres y la vivienda adecuada y la celebración de consultas regionales con grupos de base y de la sociedad civil⁸.

18. El cuestionario está basado en la experiencia obtenida durante el estudio de las mujeres y la vivienda, especialmente gracias a las consultas regionales y los testimonios recibidos de las mujeres durante las misiones a los países. El cuestionario hace explícitos los elementos del derecho de las mujeres a una vivienda adecuada. Utilizando el criterio de la indivisibilidad de los derechos, este cuestionario demuestra los vínculos entre los diversos derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales en relación con la vivienda adecuada, la tierra y la herencia de las mujeres, insistiendo en particular en la estrecha relación entre la violencia contra las mujeres y el derecho a una vivienda adecuada.

19. La parte I del cuestionario solicita información sobre el marco jurídico y normativo para la realización por las mujeres del derecho a la vivienda adecuada. La parte II se centra en la forma en que los diferentes elementos de una vivienda adecuada afectan a las mujeres. El cuestionario está estructurado en torno a una definición ampliada del derecho a una vivienda adecuada que ofrece el Relator Especial, que permite una mayor elaboración de los elementos de "adecuación" en relación con las vidas y las experiencias de las mujeres.

20. El Relator Especial estima que es el momento oportuno de presentar este cuestionario al Consejo de Derechos Humanos como instrumento de usos múltiples. El cuestionario se puede utilizar para: derivar indicadores que darán como resultado la reunión de datos desagregados para vigilar la realización y las violaciones del derecho de las mujeres a una vivienda adecuada; compulsar la información sobre el derecho a una vivienda adecuada para las mujeres con discapacidad, en particular en relación con las cuestiones de acceso, como se reconoce en la

⁸ Véanse, como un resultado del estudio mundial, los tres informes a la Comisión de Derechos Humanos y los informes de las siete consultas regionales, disponibles en: www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm.

recientemente aprobada (diciembre de 2006) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; por parte de los Estados y la sociedad civil, para la educación en materia de derechos humanos, fortaleciendo con ello la capacidad de las comunidades de analizar y presentar las violaciones dentro de un marco de derechos humanos, en particular la capacidad de acceso a los mecanismos disponibles de vigilancia y los mecanismos jurídicos internacionales de recurso; para redactar preguntas modelo con el fin de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) las utilice como base de la vigilancia para elaborar una recomendación general sobre las mujeres, la tierra y la vivienda.

C. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo

21. Desde el comienzo de su mandato, el Relator Especial ha sido testigo y ha recibido cada vez más informes sobre los desalojos y los desplazamientos forzosos en todo el mundo⁹. Como reconocen numerosos órganos de derechos humanos, los desalojos forzosos constituyen violaciones *prima facie* de un gran número de derechos humanos internacionalmente reconocidos y sólo se pueden llevar a cabo en circunstancias excepcionales y en plena conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos. A consecuencia de los desalojos forzosos frecuentemente las personas se quedan sin hogar y en la miseria, sin medios de ganarse la vida y, en la práctica, sin un acceso real a los recursos jurídicos o de otro tipo. Los desalojos forzosos con frecuencia están relacionados con daños físicos y psicológicos a las personas afectadas, y tienen especiales repercusiones para las mujeres y las personas que viven en la extrema pobreza, los niños, los pueblos indígenas, las minorías y otros grupos vulnerables.

22. En colaboración con la Oficina Federal de Relaciones Exteriores de Alemania y el Instituto alemán para los derechos humanos, el Relator Especial organizó un Curso práctico internacional sobre desalojos forzosos en Berlín en junio de 2005 con el fin de elaborar directrices destinadas a ayudar a los Estados y a la comunidad internacional a elaborar políticas y legislación para ocuparse de los desalojos forzosos. Los Principios y directrices básicos sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo que están adjuntos (anexo I) son el resultado de este curso práctico y de las consultas subsiguientes.

23. Aun reconociendo las normas existentes sobre los desalojos forzosos, el Relator Especial consideró que éstas podían fortalecerse más y presentarse en términos más operacionales. Esos principios y directrices básicos ofrecen varias reglas nuevas, basadas en la experiencia adquirida en todo el mundo desde 1997. En particular, son las siguientes:

- Definir la práctica de los desalojos forzosos (párrs. 4 a 8);
- Establecer criterios estrictos según los cuales puede producirse el desalojo en "circunstancias excepcionales", con "plena justificación" y garantías procesales (párr. 21);

⁹ El informe del Relator Especial (E/CN.4/2004/48) estaba centrado en los desalojos forzosos e incluía una recomendación sobre la celebración de un seminario de expertos para elaborar directrices.

- Enumerar detalladamente los pasos que deben dar los Estados para proteger los derechos humanos antes, durante y después de los desalojos (párrs. 37 a 58);
- Instar a que se realice una amplia "evaluación de los efectos del desalojo" antes del desplazamiento (párrs. 32 y 33);
- Instar a que se ofrezca indemnización, restitución y rehabilitación adecuada en consonancia con las normas de derechos humanos (párrs. 42, 60 a 63);
- Proporcionar orientaciones útiles sobre otros fenómenos que conducen al desplazamiento, tales como los desastres (párrs. 52 y 55);
- Establecer un "derecho a reasentarse" que corresponda al derecho a la vivienda adecuada para las comunidades desplazadas que viven en condiciones adversas (párrs. 16, 52 a 56);
- Exhortar a los Estados, en cumplimiento de una "obligación inmediata", a que garanticen la seguridad de tenencia a todos los que actualmente carecen de títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra (párrs. 23 y 25);
- Proporcionar una decidida perspectiva de género, en particular la protección y los derechos de las mujeres (párrs. 7, 15, 26, 29, 33, 34, 38, 39, 47, 50, 53, 54, 57 y 58);
- Instar a los Estados a que adopten medidas de interposición para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos y marginados ante los desalojos forzosos (párrs. 8 y 30).

24. El Relator Especial se siente alentado por las muchas observaciones positivas que ha recibido sobre estas directrices de los Estados durante el diálogo interactivo del Consejo de Derechos Humanos en su segundo período de sesiones. También alienta al Relator Especial la utilización de esas directrices por las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil. Varias delegaciones y organizaciones de la sociedad civil han pedido que se traduzcan las directrices a los idiomas de las Naciones Unidas. Además, el Relator Especial ha encontrado útiles las directrices durante sus misiones. Ahora éstas se mencionan habitualmente en las comunicaciones (tanto en las suyas como en las que escribe junto con otros titulares de mandatos). El Relator Especial estima que el Consejo de Derechos Humanos debe hacer suyas esas directrices. Por todas estas razones adjunta las directrices en un anexo al presente informe.

III. IDENTIFICACIÓN DE LAS LAGUNAS NORMATIVAS: EL DERECHO HUMANO A LA TIERRA

25. Durante todo su trabajo, el Relator Especial ha tratado de identificar los elementos que afectan positiva o negativamente la realización del derecho a una vivienda adecuada. La tierra en tanto que derecho con frecuencia es un elemento esencial, necesario para comprender el grado de violación y la medida de realización del derecho a una vivienda adecuada.

26. En muchos informes y declaraciones anteriores el Relator Especial ha destacado que la tierra es un elemento fundamental del derecho humano a la vivienda. La vivienda inadecuada

frecuentemente es consecuencia del impedimento del acceso a la tierra y a los recursos comunes de propiedad. Los sistemas no equitativos de propiedad sobre la tierra y el fenómeno de la falta de tierras generan problemas interrelacionados que van desde la vivienda inadecuada, la falta de posibilidades de ganarse la vida, la mala salud, el hambre y la inseguridad alimentaria hasta la profunda pobreza.

27. En las visitas a los países el Relator Especial con frecuencia se ve confrontado con el problema de la vivienda adecuada en relación con la tierra y los derechos sobre la tierra¹⁰.

28. La cuestión de la tierra tiene efectos particulares sobre los grupos tales como los pueblos indígenas, las comunidades que históricamente se han visto discriminadas, las minorías, los desplazados internos y los refugiados que regresan a su lugar de origen. Tiene importancia crucial para las mujeres cuando se trata de la cuestión de la herencia y los problemas de acceso, tenencia y subsistencia.

29. Sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento. En el contexto urbano, el reconocimiento jurídico de los derechos sobre la tierra con frecuencia es crucial para proteger el derecho a una vivienda adecuada, en particular el acceso a los servicios esenciales y a los modos de ganarse la vida, especialmente para los pobres de las zonas urbanas.

30. Los indicadores del derecho a una vivienda adecuada (anexo II) contienen referencias a la tierra. El cuestionario sobre las mujeres y la vivienda (anexo III) demuestra que la tierra es un derecho importante para realizar en todo su alcance el derecho de las mujeres a la vivienda. También está claro que al determinar la importancia de la protección del derecho a una vivienda adecuada en todo el proceso de desalojos, los Principios básicos y directrices (anexo I) abarcan numerosos aspectos del derecho a la tierra.

31. El Relator Especial está convencido de que el Consejo de Derechos Humanos debería examinar la posibilidad de dedicar atención a la cuestión del derecho humano a la tierra y realizar estudios al respecto que se basen en la labor de los movimientos organizados de agricultores y poblaciones indígenas. El Consejo está en una situación ideal para garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos. La tierra como cuestión intersectorial también podría ser objeto de un análisis conjunto por los titulares interesados de mandatos, en particular sobre los derechos de las poblaciones indígenas, la violencia contra las mujeres, la alimentación y la vivienda.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los informes sobre las misiones del Relator Especial al Afganistán, Australia, el Brasil, la República Islámica del Irán, Kenya, los territorios palestinos ocupados y el Perú.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

32. En consonancia con la forma constructiva en que el Relator Especial ha tratado de desempeñar su mandato, este informe ofrece normas e instrumentos que podrían ser utilizados y desarrollados todavía más por los Estados y otras partes para promover la defensa y la realización del derecho humano a una vivienda adecuada. En este contexto, quisiera hacer las siguientes recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos, que deben leerse junto con las recomendaciones contenidas en los últimos dos informes a la Comisión de Derechos Humanos¹¹.

33. En particular, el Relator Especial pide al Consejo que:

- a) Inste a los gobiernos a que ensayen y adapten los indicadores presentados sobre una vivienda adecuada (anexo II) para establecer puntos de referencia nacionales que correspondan a sus obligaciones de derechos humanos y que participen activamente en los experimentos y la validación de esos indicadores junto con el ACNUDH.**
- b) Vuelva a examinar las recomendaciones contenidas en el documento E/CN.4/2006/118, con el fin de institucionalizar los derechos humanos de las mujeres a la vivienda, a la tierra, a la propiedad y a la herencia dentro del trabajo del Consejo y los procedimientos especiales correspondientes.**
- c) Asegure la amplia difusión de los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (anexo I) y la inclusión de la cuestión del desarrollo y los desalojos inducidos por el mercado en la elaboración de mandatos de los procedimientos especiales pertinentes del Consejo, en particular sobre los derechos de las poblaciones indígenas, la alimentación, la violencia contra las mujeres y la vivienda adecuada.**
- d) Inste a los Estados a que incorporen estas directrices en las leyes y políticas nacionales que rigen las cuestiones de la vivienda y de la tierra, en particular las políticas de reasentamiento.**
- e) Reconozca el derecho a la tierra como derecho humano y fortalezca su protección en el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Dada la magnitud del fenómeno de la falta de hogares y de tierras en todo el mundo, este reconocimiento promovería el derecho a una vivienda adecuada, en particular la protección contra los desalojos forzosos.**
- f) Inste a los Estados a que asignen prioridad a la reforma agraria y a la redistribución de la tierra y la riqueza. Hay que promulgar y aplicar una legislación que frene los desalojos forzosos y la segregación, el crecimiento de las mafias y los carteles de la tierra y la especulación descontrolada del suelo.**

¹¹ E/CN.4/2006/41 y E/CN.4/2006/118.

- g) Considere la posibilidad de celebrar un seminario de expertos para desarrollar estrategias destinadas al reconocimiento jurídico de la tierra como derecho humano, en particular la protección de los derechos a la tierra de las poblaciones indígenas, los agricultores, las personas sin tierra y otros grupos que dependen de la tierra y de sus recursos y derivan de éstos su identidad y sustento.**

- h) Considere la posibilidad, en su examen del mandato sobre una vivienda adecuada, de hacer mas explícito y coherente con la labor de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y del Relator Especial el reconocimiento de la vivienda adecuada como un derecho humano diferenciado.**

ANEXOS

Anexo I

PRINCIPIOS BÁSICOS Y DIRECTRICES SOBRE LOS DESALOJOS Y EL DESPLAZAMIENTO GENERADOS POR EL DESARROLLO

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. ALCANCE Y CARÁCTER.....	1 - 10	15
II. OBLIGACIONES GENERALES	11 - 36	17
A. Titulares de los deberes y el carácter de las obligaciones.....	11 - 12	17
B. Principios básicos de derechos humanos	13 - 20	17
C. Cumplimiento de las obligaciones del Estado	21 - 27	18
D. Estrategias, políticas y programas preventivos	28 - 36	20
III. ANTES DE LOS DESALOJOS	37 - 44	21
IV. DURANTE LOS DESALOJOS	45 - 51	23
V. DESPUÉS DEL DESALOJO: SOCORRO Y REINSTALACIÓN INMEDIATOS	52 - 58	24
VI. RECURSOS EN CASO DE DESALOJO FORZOSO.....	59 - 68	26
A. Indemnización.....	60 - 63	26
B. Restitución y retorno	64 - 67	27
C. Reasentamiento y rehabilitación	68	28
VII. VIGILANCIA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	69 - 70	28
VIII. LA FUNCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, INCLUIDAS LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	71 - 73	28
IX. INTERPRETACIÓN	74	29

I. ALCANCE Y CARÁCTER

1. La obligación de los Estados de abstenerse de los desalojos forzosos y de proteger contra los desalojos de los hogares y de la tierra se deriva de varios instrumentos jurídicos internacionales que protegen el derecho humano a una vivienda adecuada y otros derechos humanos conexos. Entre éstos figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 1, art. 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (párr. 3, art. 27), las disposiciones sobre la no discriminación que figuran en el párrafo 2 h) del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 5 e) de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

2. Además, y de acuerdo con el criterio de la indivisibilidad de los derechos humanos, en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dice "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia", y se añade que "toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques". En el párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño figura una disposición análoga. Entre otras referencias en el derecho internacional figuran el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951; el artículo 16 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales independientes (1989); y el artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949 (Cuarto Convenio de Ginebra).

3. Estas directrices abordan las repercusiones para los derechos humanos de los desalojos y los desplazamientos conexos vinculados al desarrollo en las zonas urbanas y/o rurales. Representan el desarrollo de las Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo (E/CN.4/Sub.2/1997/7, anexo). Están basadas en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y corresponden a la Observación general N° 4 (1991) y a la Observación general N° 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2), los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la Asamblea General en su resolución 60/147, y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (véase E/CN.4/Sub.2/2005/17 y Add.1).

4. Teniendo en cuenta todas las definiciones pertinentes de la práctica de "desalojos forzosos" en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos, las presentes directrices se aplican a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y lo recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda,

residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo^a.

5. Los desalojos forzados constituyen un fenómeno diferenciado en virtud del derecho internacional y con frecuencia están vinculados a la falta de una tenencia jurídicamente segura, lo cual constituye un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos forzados comparten muchas consecuencias parecidas con las que se derivan de los desplazamientos arbitrarios^b, en particular el traslado de la población, las expulsiones en masa, los éxodos en masa, la depuración étnica y otras prácticas que significan el desplazamiento coaccionado e involuntario de personas de sus hogares, tierras y comunidades.

6. Los desplazamientos forzados constituyen graves violaciones de una serie de derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos humanos a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad de hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación. Los desalojos se pueden llevar a cabo de forma legal, únicamente en circunstancias excepcionales y de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional relativo a los derechos humanos y del derecho humanitario.

7. Los desalojos forzados intensifican la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, a las minorías y a los pueblos indígenas.

8. En el contexto de las presentes directrices, los desalojos generados por el desarrollo incluyen los que con frecuencia se planifican y se llevan a cabo so pretexto de servir al "bien común", como, por ejemplo, los desalojos vinculados a los proyectos de desarrollo e infraestructuras (en particular, grandes presas, proyectos industriales y energéticos a gran escala, industrias mineras u otras industrias extractivas); medidas de compra del suelo relacionadas con la renovación urbana, la rehabilitación de los tugurios, la renovación de las viviendas, la restauración de las ciudades y otros programas de utilización de la tierra (también para fines agrícolas); litigios sobre bienes, propiedad inmobiliaria o el suelo; especulación descontrolada del suelo; importantes negocios internacionales o actos deportivos; y, aparentemente, fines ambientales. Entre estas actividades figuran también las que cuentan con el apoyo de la asistencia internacional para el desarrollo.

9. Los desplazamientos derivados de la destrucción o degradación del medio ambiente, los desalojos y las evacuaciones originados por disturbios públicos, desastres naturales o causados por el hombre, tensiones y perturbaciones, conflictos internos, internacionales o mixtos (que tienen dimensiones tanto nacionales como internacionales) y emergencias públicas, la violencia en el hogar y algunas prácticas culturales y tradicionales con frecuencia se producen

^a La prohibición de los desalojos forzados no se aplica a los desalojos que se llevan a cabo de conformidad con la legislación ni conforme a las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos.

^b Correspondientes al Principio 6 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

sin tener en cuenta los derechos humanos y las normas humanitarias existentes, en particular el derecho a una vivienda adecuada. No obstante, estas situaciones pueden estar relacionadas con otra serie de consideraciones que las presentes directrices no abordan explícitamente, aunque también pueden proporcionar orientaciones útiles en esos contextos. Se señalan a la atención los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, los Principios Rectores de los desplazamientos internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

10. Aun reconociendo el gran número de contextos en que se producen los desalojos forzosos, las presentes directrices se centran en ofrecer orientación a los Estados sobre medidas y procedimientos que han de adoptarse para garantizar que los desalojos generados por el desarrollo no se efectúen en contravención de las normas internacionales de derechos humanos existentes y, por tanto, no constituyan "desalojos forzosos". Estas directrices tienen por objeto ofrecer un instrumento práctico para ayudar a los Estados y organismos a desarrollar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan desalojos forzosos y para ofrecer recursos eficaces a aquellos cuyos derechos humanos han sido violados, en caso de que hayan fallado las medidas preventivas.

II. OBLIGACIONES GENERALES

A. Titulares de los deberes y el carácter de las obligaciones

11. Aunque numerosos agentes diferentes pueden llevar a cabo, sancionar, exigir, proponer, iniciar, condonar o aquiescer a los desalojos forzosos, corresponde a los Estados la obligación principal de aplicar los derechos humanos y las normas humanitarias, para asegurar el respeto por todos los derechos consagrados en los tratados vinculantes y los principios generales del derecho público internacional, según se reflejan en las presentes directrices. Sin embargo, esto no exime de toda la responsabilidad a otras partes, incluidos los jefes y el personal de proyectos, las instituciones u organizaciones financieras internacionales y de otro tipo, las empresas transnacionales y de otra índole y las partes individuales, incluidos los caseros particulares y los terratenientes.

12. En virtud del derecho internacional, las obligaciones de los Estados incluyen el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Esto significa que los Estados: se abstendrán de violar los derechos humanos tanto interna como extraterritorialmente; garantizarán que otras partes dentro de la jurisdicción del Estado y bajo su control eficaz no violen los derechos humanos de los demás; y adoptarán medidas preventivas y correctivas para respetar los derechos humanos y proporcionar asistencia a las personas cuyos derechos han sido violados. Estas obligaciones son continuas y simultáneas y no sugieren una jerarquía de medidas.

B. Principios básicos de derechos humanos

13. De acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida

adecuado. El derecho a una vivienda adecuada incluye, entre otras cosas, el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, familia, hogar y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia.

14. De acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben garantizar esa protección contra los desalojos forzosos y el derecho humano a una vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, que están garantizados sin discriminación alguna sobre la base de la raza, color, sexo, idioma, religión o creencias, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, bienes, nacimiento y otras condiciones.

15. Los Estados deben garantizar la igualdad de derechos de mujeres y hombres a la protección contra los desalojos forzosos y la igualdad de disfrute del derecho humano a la vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, según se refleja en las presentes directrices.

16. Todas las personas, grupos y comunidades tienen derecho al reasentamiento, que incluye el derecho a una tierra distinta mejor o de igual calidad, y una vivienda que debe satisfacer los siguientes criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales, tales como la salud y la educación^c.

17. Los Estados deben garantizar que cualquier persona que afirme que haya sido violado su derecho a la protección contra los desalojos forzosos o esté amenazada de violación disponga de recursos jurídicos eficaces u otros recursos apropiados.

18. Los Estados deben abstenerse de introducir cualesquiera medidas deliberadamente regresivas con respecto a la protección *de jure* o *de facto* contra los desalojos forzosos.

19. Los Estados deben reconocer que la prohibición de los desalojos forzosos incluye el desplazamiento arbitrario que produce una alteración en la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada.

20. Los Estados deben formular y llevar a cabo sus políticas y actividades internacionales en cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, en particular por medio tanto de la búsqueda como de la prestación de asistencia internacional para el desarrollo.

C. Cumplimiento de las obligaciones del Estado

21. Los Estados garantizarán que los desalojos se produzcan únicamente en circunstancias excepcionales. Los desalojos requieren una plena justificación dados sus efectos adversos sobre una gran cantidad de derechos humanos internacionalmente reconocidos. Cualquier desalojo debe: a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar

^c Véase la Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1991.

general^d; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las presentes directrices. La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional.

22. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y normativas que prohíban la ejecución de los desalojos que no estén conformes con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Los Estados deberían abstenerse, en la mayor medida posible, de reclamar o incautarse de viviendas o tierras, y en particular cuando este acto no contribuye al disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, un desalojo puede considerarse justificado si se trata de medidas de reforma o redistribución de las tierras, especialmente para el beneficio de las personas, los grupos o las comunidades vulnerables o desposeídos. Los Estados deberían aplicar las sanciones civiles o penales apropiadas contra cualquier persona o entidad pública o privada dentro de su jurisdicción que lleve a cabo desalojos de una forma que no corresponda plenamente a la ley y a las normas internacionales de derechos humanos aplicables. Los Estados deben garantizar la disponibilidad de recursos adecuados y eficaces, jurídicos y de otro tipo, para las personas que son objeto de los desalojos forzosos o siguen vulnerables a ellos, o defenderlos contra los desalojos.

23. Los Estados adoptarán medidas, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para garantizar la igualdad de disfrute del derecho a una vivienda adecuada por todos. La obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas y normativas apropiadas para garantizar la protección de las personas, los grupos o las comunidades de los desalojos que no están conformes con las normas internacionales de derechos humanos existentes es inmediata^e.

24. Para garantizar que no haya forma alguna de discriminación, estatutaria o de otro tipo, que afecte negativamente el disfrute del derecho humano a una vivienda adecuada, los Estados deberían llevar a cabo un análisis amplio de la legislación y de la política nacional correspondiente para asegurarse de que está conforme con las disposiciones internacionales de derechos humanos. Este examen amplio debería garantizar también que la legislación, los reglamentos y la política existentes se ocupan de la privatización de los servicios públicos, de la herencia y de las prácticas culturales para que no produzcan ni faciliten los desalojos forzosos^f.

25. Para garantizar un grado máximo de protección jurídica eficaz contra la práctica de los desalojos forzosos para todas las personas bajo su jurisdicción, los Estados deberían adoptar

^d En las presentes directrices, la promoción del bienestar general se refiere a las medidas adoptadas por los Estados de acuerdo con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, en particular la necesidad de garantizar los derechos humanos de los más vulnerables.

^e Véase la Observación general N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, aprobada en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

^f Véanse las directrices sobre la vivienda y la discriminación que figuran en el informe de 2002 a la Comisión de Derechos Humanos del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (E/CN.4/2005/59).

medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra.

26. Los Estados deben garantizar la igualdad del disfrute del derecho a una vivienda adecuada por las mujeres y por los hombres. Para ello es preciso que los Estados adopten y apliquen medidas especiales para proteger a las mujeres de los desalojos forzosos. Estas medidas deben asegurar que se otorgan a todas las mujeres títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra.

27. Los Estados deberían asegurar que las normas vinculantes de derechos humanos se integren en sus relaciones internacionales, en particular por medio del comercio y las inversiones, la asistencia al desarrollo y la participación en foros y organizaciones multilaterales. Los Estados deberían cumplir sus obligaciones de derechos humanos con respecto a la cooperación internacional^g, como donantes o como beneficiarios. Los Estados deberían garantizar que las organizaciones internacionales en que están representados se abstengan de patrocinar o ejecutar cualquier proyecto, programa o política que puedan significar desalojos forzosos, es decir, desalojos que no estén en plena conformidad con el derecho internacional y según se especifica en las presentes directrices.

D. Estrategias, políticas y programas preventivos

28. Los Estados deberían adoptar, hasta el máximo de los recursos disponibles, estrategias, políticas y programas apropiados para asegurar la protección eficaz de las personas, los grupos y las comunidades contra los desalojos forzosos y sus consecuencias.

29. Los Estados deberían llevar a cabo un examen amplio de las estrategias, políticas y programas correspondientes con el fin de garantizar su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos. A este respecto, dicho examen debe tratar de eliminar las disposiciones que contribuyen a mantener o exacerbar las desigualdades existentes que afectan negativamente a las mujeres y a los grupos marginados y vulnerables. Los gobiernos deben adoptar medidas especiales para garantizar que las políticas y los programas no estén formulados ni aplicados de forma discriminatoria, y no marginen todavía más a las que viven en la pobreza, tanto en las zonas urbanas como rurales.

30. Los Estados deberían adoptar medidas preventivas especiales para evitar y/o eliminar las causas subyacentes de los desalojos forzosos, tales como la especulación del suelo e inmobiliaria. Los Estados deberían examinar el funcionamiento y la reglamentación de los mercados de la vivienda y la tenencia y, cuando resulte necesario, intervenir para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad ante los desalojos forzosos de los grupos de bajos ingresos y otros grupos marginados. En caso de un incremento de los precios de la vivienda o del suelo, los Estados deberían garantizar también una protección suficiente contra las

^g Como se establece en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas; el párrafo 1 del artículo 2, y los artículos 11, 15, 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el párrafo 4 del artículo 23 y el párrafo 3 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

presiones físicas o económicas sobre los residentes para que abandonen sus viviendas o tierras adecuadas o se vean privados de ellas.

31. Debería garantizarse la prioridad en la asignación de viviendas y tierras a los grupos en situación de desventaja, tales como las personas de edad, los niños y las personas con discapacidad.

32. Los Estados deben dar prioridad al estudio de estrategias que reducen el desplazamiento. Sería preciso realizar evaluaciones amplias y holísticas de los efectos antes de iniciar cualquier proyecto que podría desembocar en desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, con el fin de garantizar plenamente los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades posiblemente afectados, en particular su protección contra los desalojos forzosos. La evaluación de los efectos de los desalojos también debería incluir la exploración de alternativas y de estrategias para minimizar los daños.

33. La evaluación de los efectos debe tener en cuenta los distintos efectos de los desalojos forzosos sobre las mujeres, los niños, las personas de edad y los sectores marginados de la sociedad. Todas estas evaluaciones deberían basarse en la reunión de datos desagregados, que permitan identificar y abordar de forma apropiada todos los diversos efectos.

34. Debería exigirse y proporcionarse formación adecuada en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos a los profesionales competentes, en particular los abogados, los agentes de orden público, los arquitectos urbanistas y especialistas en planeamiento regional y otras personas involucradas en el diseño, la gestión y la ejecución de los proyectos de desarrollo. Esta formación debería incluir la capacitación sobre los derechos de las mujeres, destacando en particular las preocupaciones y necesidades específicas de las mujeres relacionadas con la vivienda y la tierra.

35. Los Estados deberían garantizar la difusión de la información adecuada sobre los derechos humanos y las leyes y políticas relacionadas con la protección contra los desalojos forzosos. Debería prestarse atención especial a la difusión de información oportuna y apropiada entre los grupos especialmente vulnerables a los desalojos, por medio de canales y métodos culturalmente idóneos.

36. Los Estados deben asegurar que las personas, los grupos y las comunidades estén protegidos contra los desalojos durante el período en que su caso particular está bajo examen en un órgano jurídico nacional, regional o internacional.

III. ANTES DE LOS DESALOJOS

37. En los procesos de planificación y desarrollo urbanos y rurales deberían participar todos los que pueden verse afectados e incluir los siguientes elementos: a) un aviso apropiado a todas las personas que podrían verse afectadas de que se está considerando el desalojo y que habrá audiencias públicas sobre los planes y las alternativas propuestos; b) difusión eficaz por las autoridades de la información correspondiente por adelantado, en particular los registros de la tierra y los planes amplios de reasentamiento propuestos, con medidas dirigidas especialmente a proteger a los grupos vulnerables; c) un plazo razonable para el examen público, la formulación

de comentarios y/o objeciones sobre el plan propuesto; d) oportunidades y medidas para facilitar la prestación de asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones; y e) celebración de audiencias públicas que den la oportunidad a las personas afectadas y a sus defensores a impugnar la decisión de desalojo y/o presentar propuestas alternativas y formular sus exigencias y prioridades de desarrollo.

38. Los Estados deberían explorar plenamente todas las posibles alternativas a los desalojos. Todos los grupos y personas que pueden verse afectados, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, así como las personas que trabajan en su nombre, tienen derecho a la información correspondiente, consultas completas y plena participación durante todo el proceso, así como de proponer alternativas que las autoridades han de examinar debidamente. En caso de que no se pueda llegar a un acuerdo entre las partes involucradas sobre una alternativa propuesta, un órgano independiente que tenga autoridad constitucional, como, por ejemplo, un juzgado, un tribunal o un *Ombudsman*, debería encargarse de la mediación, el arbitraje o la decisión, según resulte apropiado.

39. Durante los procesos de planificación, hay que ofrecer oportunidades para el diálogo y la consulta a todo el espectro de personas afectadas, en particular las mujeres y los grupos vulnerables y marginados, y, cuando resulte necesario, por medio de la adopción de medidas o procedimientos especiales.

40. Antes de cualquier decisión sobre el inicio de un desalojo, las autoridades deben demostrar que el desalojo es inevitable y corresponde a los compromisos internacionales de derechos humanos que protegen el bienestar general.

41. Cualquier decisión relacionada con los desalojos debe anunciarse por escrito en el idioma local a todas las personas afectadas, con suficiente antelación. El aviso de desalojo debe contener una justificación detallada de la decisión, en particular sobre: a) la ausencia de alternativas razonables; b) todos los detalles de la alternativa propuesta; y c) cuando no hay alternativas, todas las medidas adoptadas y previstas para reducir al mínimo los efectos perjudiciales de los desalojos. Todas las decisiones definitivas deben ser objeto de un examen administrativo y judicial. Se debe garantizar a las partes afectadas el acceso oportuno a la asistencia letrada, gratuita en caso necesario.

42. Un aviso apropiado de desalojo debe permitir y posibilitar que las personas objeto del desalojo hagan un inventario para evaluar sus bienes inmuebles, inversiones y otros bienes materiales que pueden verse dañados. Debe darse la oportunidad a las personas objeto de desalojo de evaluar y documentar las pérdidas no monetarias que han de ser indemnizadas.

43. Los desalojos no deben generar personas sin hogar o vulnerables a la violación de otros derechos humanos. El Estado debe prever la adopción de todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, especialmente a favor de los que no pueden ganarse la vida, para garantizar que se disponga o se ofrezca vivienda adecuada alternativa, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según el caso. La vivienda alternativa debe estar situada lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas.

44. Todas las medidas de reasentamiento, tales como la construcción de hogares, el suministro de agua, electricidad, saneamiento, escuelas, acceso a los caminos y la asignación de tierras y

solares, deben corresponder a las presentes directrices y a los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos y finalizar antes de que se traslade a las personas desalojadas de sus lugares de residencia^h.

IV. DURANTE LOS DESALOJOS

45. Los requisitos de procedimiento para garantizar el respeto de las normas de derechos humanos incluyen la presencia obligatoria durante los desalojos de funcionarios gubernamentales o sus representantes en el lugar. Los funcionarios gubernamentales, sus representantes y las personas que ejecutan el desalojo deben identificarse a las personas que van a ser desalojadas y presentar una autorización oficial para el desalojo.

46. Debería permitirse el acceso de observadores neutrales, en particular observadores nacionales e internacionales, a petición de éstos, para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los principios internacionales de derechos humanos durante la ejecución de cualquier desalojo.

47. Los desalojos no deberían realizarse de una forma que viole la dignidad y los derechos humanos a la vida y a la seguridad de las personas afectadas. Los Estados también deben adoptar medidas para garantizar que las mujeres no sean objeto de violencia ni discriminación de género durante los desalojos, y que se protegen los derechos humanos de los niños.

48. Cualquier uso legal de la fuerza debe respetar los principios de la necesidad y la proporcionalidad, así como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el código de conducta nacional o local que corresponda a las normas internacionales de aplicación de la ley y de los derechos humanos.

49. Los desalojos no deben realizarse con tiempo inclemente, por la noche, durante los festivales o las fiestas religiosas, antes de las elecciones o durante o justo antes de los exámenes en las escuelas.

50. Los Estados y sus agentes deben adoptar medidas para garantizar que nadie sea objeto de ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, especialmente dirigidos contra las mujeres y los niños, o privado arbitrariamente de sus bienes o posesiones a consecuencia de la demolición, el incendio intencionado y otras formas de destrucción deliberada, negligencia o cualquier forma de castigo colectivo. Los bienes y las posesiones abandonados involuntariamente deben protegerse contra la destrucción y la apropiación, la ocupación o el uso arbitrarios e ilegales.

51. Las autoridades y sus agentes nunca deben exigir u obligar a las personas desalojadas a que destruyan sus propias viviendas u otras construcciones. Sin embargo, la posibilidad de hacerlo debe ofrecerse a las personas afectadas, ya que podría facilitar la conservación de posesiones y de materiales de construcción.

^h Véase la sección V de las presentes directrices.

V. DESPUÉS DEL DESALOJO: SOCORRO Y REINSTALACIÓN INMEDIATOS

52. El Gobierno y cualesquiera otras partes responsables de proporcionar una indemnización justa y un alojamiento alternativo suficiente, o la restitución cuando sea factible, deben hacerlo inmediatamente después del desalojo, excepto en los casos de fuerza mayor. Como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que no pueden ganarse el sustento, tienen acceso seguro a: a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; b) alojamiento básico y vivienda; c) vestimenta apropiada; d) servicios médicos esenciales; e) fuentes de sustento; f) pienso para los animales y acceso a los recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente; y g) educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños. Los Estados también deberían asegurar que los miembros de la misma familia ampliada o comunidad no se separen a consecuencia de los desalojos.

53. Hay que adoptar medidas especiales para garantizar la igualdad de participación de las mujeres en todos los procesos de planificación y la distribución de los servicios básicos y de los suministros.

54. Para asegurar la protección del derecho humano al más alto nivel posible de salud física y mental, todas las personas desalojadas que estén heridas y enfermas, así como las personas con discapacidad, deben recibir los cuidados y atención médica necesarios en la mayor medida que sea factible y con el menor retraso posible, sin distinción por motivos no médicos. En los casos necesarios las personas desalojadas deben tener acceso a los servicios psicológicos y sociales. Es necesario prestar atención especial a: a) las necesidades de salud de las mujeres y los niños, en particular el acceso al personal sanitario femenino en los casos necesarios y a servicios tales como la atención de la salud reproductiva y el asesoramiento apropiado para las víctimas de los abusos sexuales y de otro tipo; b) asegurar que los tratamientos médicos en curso no se interrumpan a consecuencia del desalojo o la reubicación; y c) la prevención de las enfermedades contagiosas e infecciosas, en particular el VIH/SIDA, en los lugares adonde hayan sido trasladadas.

55. Los lugares determinados de reinstalación deben responder a los criterios de una vivienda adecuada de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Entre éstos figuran¹: a) seguridad de la tenencia; b) servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras tales como agua potable, energía para cocinar, calefacción y luz, saneamiento, lavaderos de ropa, formas de almacenar alimentos, vertederos de basura, drenajes del lugar y servicios de emergencia, y en los casos apropiados, acceso a recursos naturales y comunes; c) vivienda asequible; d) vivienda habitable que ofrezca a los habitantes espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, peligros estructurales y portadores de enfermedades, y que garantice la seguridad física de sus ocupantes; e) accesibilidad para los grupos en situación de desventaja; f) acceso a las oportunidades de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas, centros de cuidado del niño y otras instalaciones sociales, tanto en las zonas urbanas como rurales; y g) una vivienda culturalmente

¹ Véase la Observación general N° 4 sobre una vivienda adecuada aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1991.

apropiada. Para garantizar la seguridad del hogar, una vivienda adecuada debe reunir también los siguientes elementos esenciales: privacidad y seguridad; participación en la adopción de decisiones; protección contra la violencia, y acceso a los medios de defensa por cualquier violación que hayan padecido.

56. Al determinar la compatibilidad del reasentamiento con las presentes directrices, los Estados deberían garantizar que en el contexto de cualquier caso de reasentamiento se respeten los siguientes criterios:

- a) No se producirá reasentamiento alguno hasta que no exista una política amplia de reasentamientos que corresponda a las presentes directrices y a los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- b) El reasentamiento debe garantizar que se protegen por igual los derechos humanos de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, en particular su derecho a poseer bienes y a tener acceso a los recursos.
- c) El agente que proponga y/o lleve a cabo el reasentamiento deberá por ley pagar todos los gastos conexos, en particular todos los gastos de reasentamiento.
- d) Nadie entre las personas, los grupos o las comunidades afectados sufrirá perjuicio en lo que respecta a sus derechos humanos, ni se verá menoscabado su derecho a la mejora continua de las condiciones de vida. Esto se aplica por igual a las comunidades receptoras de los lugares de reasentamiento y a las personas, los grupos y las comunidades afectados que han sido objeto de desalojos forzosos.
- e) Debe garantizarse el derecho de las personas, los grupos y las comunidades afectados al consentimiento previo con pleno conocimiento de causa en lo que respecta a la reinstalación. El Estado proporcionará todas las comodidades, servicios y oportunidades económicas necesarios en el lugar propuesto.
- f) El tiempo y los gastos para desplazarse al lugar de trabajo o para acceder a los servicios esenciales no debe ser excesivamente oneroso para los hogares de bajos ingresos.
- g) Los lugares de reinstalación no deben estar situados en tierras contaminadas o en la cercanía inmediata a fuentes de contaminación que amenacen el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental de los habitantes.
- h) Las personas, los grupos y las comunidades afectados recibirán información suficiente sobre todos los proyectos y procesos de planificación y ejecución del Estado relativos al reasentamiento de que se trate, en particular información sobre el supuesto uso de las viviendas o lugares desalojados y sus beneficiarios propuestos. Hay que prestar atención especial a garantizar que los pueblos indígenas, las minorías, las personas sin tierra, las mujeres y los niños estén representados e incluidos en este proceso.

- i) Todo el proceso de reasentamiento debe llevarse a cabo con la plena participación de las personas, los grupos y las comunidades afectados. En particular, los Estados deberían tener en cuenta los planes alternativos propuestos por las personas, los grupos y las comunidades afectados.
- j) Si después de una audiencia pública completa e imparcial se estima que todavía existe la necesidad de proceder con el reasentamiento, se dará a las personas, los grupos y las comunidades afectados un aviso al menos 90 días antes del reasentamiento.
- k) Durante el reasentamiento estarán presentes funcionarios gubernamentales locales y observadores neutrales, identificados debidamente, para garantizar que no haya incidentes de fuerza, violencia ni intimidación.

57. Las políticas de rehabilitación deben incluir programas creados para las mujeres y los grupos marginados y vulnerables para garantizar que disfruten por igual de los derechos humanos a la vivienda, la alimentación, el agua, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad personal, la seguridad del hogar, la libertad de tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de circulación.

58. Las personas, los grupos o las comunidades afectados por un desalojo no deben sufrir menoscabo de sus derechos humanos, en particular su derecho a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Esto se aplica por igual a las comunidades receptoras en los lugares de reinstalación.

VI. RECURSOS EN CASO DE DESALOJO FORZOSO

59. Todas las personas que estén amenazadas o sean objeto de desalojos forzosos tienen el derecho de acceder oportunamente a un recurso. Entre las medidas apropiadas figuran una audiencia imparcial, acceso a la asistencia letrada, asistencia jurídica, retorno, restitución, reasentamiento, rehabilitación e indemnización y éstas deben ajustarse, según se aplique, a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

A. Indemnización

60. Cuando el desalojo es inevitable y necesario para la promoción del bienestar general, el Estado debe proporcionar o garantizar una indemnización justa e imparcial por cualesquiera de las pérdidas de bienes personales, inmobiliarios o de otro tipo, en particular los derechos y los intereses relacionados con la propiedad. Debe proporcionarse indemnización por cualquier daño económicamente evaluable, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, como, por ejemplo: pérdida de vida o de un miembro; daños físicos o mentales; oportunidades perdidas, en particular de empleo, educación y prestaciones sociales; daños materiales y pérdida de ingresos, en particular la pérdida de las posibilidades de obtener ingresos; daño moral; y los gastos necesarios para la asistencia letrada o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales. La indemnización en

efectivo en circunstancia alguna debe sustituir la indemnización real en forma de tierras o recursos comunes de propiedad. Cuando a la persona desalojada se le hayan retirado tierras, hay que indemnizarla con tierras equivalentes en calidad, dimensiones y valor, o mejores.

61. Todas las personas desalojadas, independientemente de si poseen un título de propiedad, deben tener derecho a una indemnización por la pérdida, el rescate y el transporte de sus bienes afectados, en particular la vivienda inicial y las tierras perdidas o dañadas en el proceso. La consideración de las circunstancias de cada caso permitirá ofrecer indemnización por las pérdidas relacionadas con las formas no oficiales de propiedad, tales como los tugurios.

62. Las mujeres y los hombres deben ser cobeneficiarios de todas las medidas de indemnización. Las mujeres solteras y las viudas deben tener derecho a su propia indemnización.

63. En la medida en que la evaluación de los daños económicos no entre en la asistencia para la reinstalación, esta evaluación debe tener en cuenta las pérdidas y los gastos, por ejemplo, de las parcelas y las estructuras de la casa; el contenido; infraestructuras; hipotecas y otras deudas pendientes; vivienda provisional; gastos burocráticos y costas; vivienda alternativa; salarios e ingresos perdidos; oportunidades educacionales perdidas; atención sanitaria y médica; gastos de reasentamiento y transporte (especialmente en el caso de reinstalación lejos de la fuente de sustento). Cuando el hogar y la tierra proporcionen también una fuente de sustento para los habitantes desalojados, la evaluación del efecto y de las pérdidas debe tener en cuenta el valor de las pérdidas de negocio, el equipo/inventario, el ganado, la tierra, los árboles/las cosechas y la pérdida o reducción de ingresos y salarios.

B. Restitución y retorno

64. Las circunstancias de los desalojos forzosos vinculados a los proyectos de desarrollo e infraestructuras (incluidos los que se mencionan en el párrafo 8) rara vez permiten la restitución o el retorno. Sin embargo, cuando lo permitan las circunstancias, los Estados deben dar prioridad a los derechos de todas las personas, los grupos y las comunidades que han sido objeto de desalojos forzosos. Aun así, estas personas, grupos y comunidades no serán obligados contra su voluntad a regresar a sus hogares, tierras o lugares de origen.

65. Cuando es posible el retorno y no se ofrece un reasentamiento adecuado conforme con estas directrices, las autoridades competentes deben establecer condiciones y proporcionar los medios, incluidos los financieros, para el retorno voluntario en condiciones de seguridad y con dignidad a los hogares y a los lugares de residencia habitual. Las autoridades responsables deben facilitar la reintegración de las personas que han regresado y adoptar medidas para asegurar la plena participación de las personas, los grupos y las comunidades afectados en la planificación y la gestión del proceso de retorno. Pueden resultar necesarias medidas especiales para garantizar la participación en pie de igualdad y eficaz de las mujeres en los procesos de retorno o restitución con el fin de superar los prejuicios de género existentes en el hogar, la comunidad, las instituciones, la administración, el poder judicial o de otro tipo que contribuyen a la marginación o a la exclusión de las mujeres.

66. Las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad de ayudar a las personas, los grupos o las comunidades que regresan a recuperar, en la mayor medida posible, los bienes y las posesiones que han abandonado o de las que fueron privados debido al desalojo.

67. Cuando no es posible el retorno al antiguo lugar de residencia o la recuperación de los bienes y posesiones, las autoridades competentes deben proporcionar a las víctimas de los desalojos forzosos, o ayudarles a obtener, una indemnización apropiada u otras formas de reparación justa.

C. Reasentamiento y rehabilitación

68. Aunque todas las partes deben asignar prioridad al derecho al retorno, determinadas circunstancias (incluida la promoción del bienestar general, o en casos en que la seguridad, la salud o el disfrute de los derechos humanos lo exigen) pueden requerir el reasentamiento de determinadas personas, grupos o comunidades a causa de los desalojos generados por el desarrollo. Los reasentamientos deben producirse de forma justa y equitativa y en plena conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos según se expone en la sección V de las presentes directrices.

VII. VIGILANCIA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

69. Los Estados deberían supervisar activamente y llevar a cabo evaluaciones cuantitativas y cualitativas para determinar el número, el tipo y las consecuencias a largo plazo de los desalojos, incluidos los desalojos forzosos, que se producen en su jurisdicción y territorio bajo control eficaz. Los informes y las conclusiones de la vigilancia deberían ponerse a disposición del público y de las partes internacionales involucradas con el fin de promover el desarrollo de prácticas óptimas y experiencias en la solución de problemas basadas en las lecciones aprendidas.

70. Los Estados deberían encargar a un órgano nacional independiente, como, por ejemplo, una institución nacional de derechos humanos, la vigilancia y la investigación de los desalojos forzosos y el cumplimiento por el Estado de estas directrices y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

VIII. LA FUNCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, INCLUIDAS LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

71. La comunidad internacional tiene la obligación de promover, proteger y realizar el derecho humano a la vivienda, la tierra y la propiedad. Las instituciones y los organismos internacionales financieros, comerciales, de desarrollo y de otro tipo, en particular los Estados miembros y los donantes que tienen derecho de voto dentro de esos órganos, deberían tener plenamente en cuenta la prohibición de los desalojos forzosos en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos y normas conexas.

72. Las organizaciones internacionales deberían establecer mecanismos de denuncia, o adherirse a ellos, para los casos de desalojos forzosos que se derivan de sus propias prácticas y

políticas. Es preciso ofrecer recursos jurídicos a las víctimas de acuerdo con lo estipulado en estas directrices.

73. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales deben respetar el derecho humano a una vivienda adecuada, en particular la prohibición de los desalojos forzosos, dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia.

IX. INTERPRETACIÓN

74. Estas directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo no deberán interpretarse de forma que limiten, modifiquen o perjudiquen de otro modo los derechos reconocidos en el derecho internacional relativo a los derechos humanos, los refugiados, el derecho penal o humanitario y normas conexas, o los derechos que concuerdan con esas leyes y normas según se reconocen en virtud de la legislación nacional de un país.

Anexo II

LISTA DE INDICADORES ILUSTRATIVOS DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

(Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Tipo de indicador	Habitabilidad	Facilidad de acceso a los servicios	Asequibilidad	Seguridad de la tenencia
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos internacionales de derechos humanos, pertinentes al derecho a una vivienda adecuada, ratificados por el Estado - Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a una vivienda adecuada en la Ley fundamental/Constitución/Carta de Derechos - Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales pertinentes a la aplicación del derecho a una vivienda adecuada - Número de organizaciones de la sociedad civil inscritas/en funcionamiento que participan en la promoción y protección del derecho a una vivienda adecuada 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Calendario y cobertura de la declaración/estrategia de política nacional de vivienda para la aplicación progresiva de medidas en pro del derecho a una vivienda adecuada a diferentes niveles del gobierno, si procede - Calendario y cobertura de la política nacional de rehabilitación y reasentamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación sobre seguridad de la tenencia, igualdad de herencia y protección contra los desalojos forzosos 		
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Número de denuncias sobre el derecho a una vivienda adecuada recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos/<i>Ombudsman</i> de derechos humanos/institución especializada y otros mecanismos administrativos (creados para proteger los intereses de grupos concretos de población) en el período que abarca el informe - Gasto público en reconstrucción y rehabilitación de los desplazados como proporción del presupuesto público de desarrollo - AOD neta recibida/ofrecida como parte del gasto público de vivienda/ingreso nacional bruto * 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de poblaciones (ciudades, pueblos y aldeas) que abarcan las disposiciones de los códigos y reglamentos de construcción - Parte del presupuesto público de desarrollo dedicado a la vivienda social/de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción del presupuesto de los hogares destinada al acceso a los servicios, en particular abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad y vertido de basuras 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de hogares que reciben asistencia pública para vivienda, incluidos los que reciben subvenciones para el alquiler y la compra de vivienda - Proporción de hogares en viviendas de propiedad pública y de ocupación 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo medio de solución de conflictos relacionados con la vivienda y los derechos a la tierra en los tribunales y juzgados - Número de apelaciones para impedir desalojos/demoliciones planificados por medio de requerimientos judiciales en el período que abarca el informe - Número de procedimientos jurídicos para obtener indemnización después de los desalojos en el período que abarca informe

Tipo de indicador	Habitabilidad	Facilidad de acceso a los servicios	Asequibilidad	Seguridad de la tenencia
	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento en la zona habitable gracias a la rehabilitación, incluidos terrenos peligrosos y cambio en la forma del uso del suelo - Adición a la zona habitable destinada a vivienda social/de la comunidad durante el período que abarca el informe 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de hogares vulnerables que dependen de fuentes privadas para el abastecimiento de agua - Parte del presupuesto público de desarrollo dedicado al suministro y el mantenimiento del saneamiento, abastecimiento de agua, electricidad y la conexión física de las poblaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ilegal - Alquiler medio de los tres deciles inferiores de ingresos como proporción de los tres deciles superiores 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de personas desplazadas o desalojadas que han sido rehabilitadas/reasentadas al año durante el período que abarca el informe
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de la población (personas por habitación o habitaciones por hogar) con espacio suficiente/promedio de personas por habitación entre los hogares elegidos - Proporción de hogares que viven en construcciones permanentes en cumplimiento de los códigos y reglamentos de construcción - Proporción de poblaciones/hogares que viven cerca de lugares peligrosos 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de población urbana que vive en tugurios - Proporción de población (rural y urbana) con acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua* - Proporción de población (rural y urbana) con acceso sostenible a fuentes mejoradas de saneamiento* 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de hogares que gastan más del "x"% de sus ingresos/gastos mensuales en vivienda - Promedio anual de personas sin hogar por 100.000 habitantes - Proporción de población sin hogar que utiliza albergues públicos y de la comunidad <p>"x" se define de forma normativa para el contexto del país</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Casos de "desalojos forzosos" por 100.000 habitantes de que se ha informado (por ejemplo, a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas) durante el período que abarca el informe - Proporción de hogares con protección jurídicamente exigible de carácter contractual, estatutario o de otro tipo que ofrece seguridad de la tenencia/proporción de hogares con acceso a la seguridad de la tenencia* - Proporción de mujeres entre las personas con títulos de propiedad sobre la tierra/vivienda

* Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Anexo III

CUESTIONARIO SOBRE LA MUJER Y LA VIVIENDA ADECUADA

Cuestiones sobre el marco jurídico y normativo general

1. *Sírvase facilitar información sobre la legislación nacional pertinente acerca de la vivienda y los servicios conexos. Sírvase especificar asimismo si el derecho a una vivienda adecuada está reconocido en la Constitución o amparado por una legislación específica.*

Además, sírvase especificar si la igualdad de la mujer está reconocida en la Constitución o amparada por una legislación específica.
2. *¿Estipula la Constitución que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer u otros instrumentos internacionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la vivienda forman parte integrante de la legislación nacional y se aplican en el país? ¿Existe un proceso de revisión judicial efectiva que garantice la compatibilidad de la legislación con las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial los que amparan específicamente el derecho de la mujer a una vivienda adecuada?*
3. *¿Cómo garantizan las leyes, las políticas y prácticas que aplican las instituciones existentes (tanto las normas y prácticas formales y consuetudinarias como las tradicionales) y los presupuestos y programas la igualdad de género en lo que respecta a los distintos aspectos del derecho a una vivienda adecuada, en particular el derecho a la tierra y el acceso a la financiación, los servicios municipales y la información y la ausencia de violencia contra la mujer?*
3. b) *¿Garantiza la demás legislación prevista (por ejemplo, la relativa a las personas, a la familia, a la violencia doméstica, a la herencia) la igualdad de derecho a una vivienda adecuada para la mujer?*
4. *¿Cómo valora usted la situación, por lo que respecta a la vivienda, de las mujeres pertenecientes a grupos particularmente vulnerables, como las cabezas de familia, las mujeres indígenas y tribales, las mujeres con VIH/SIDA, las mujeres discapacitadas, las mujeres rurales que viven de la agricultura de subsistencia, las mujeres víctimas de desahucios forzosos o de violencia doméstica, las mujeres refugiadas e internamente desplazadas y las mujeres de diferente orientación sexual? ¿Tienen esas mujeres acceso a la justicia y a los recursos legales? Sírvase facilitar estudios monográficos y testimonios, si los hubiere.*
5. *¿Qué factores históricos, tradicionales, culturales, religiosos y de otra índole menoscaban el acceso igual de la mujer a la vivienda, la tierra y los servicios conexos?*

6. *¿Cómo han afectado las políticas y los procesos de globalización tales como el comercio, la financiación, la inversión y la deuda al derecho de la mujer a una vivienda adecuada y al acceso a servicios conexos? ¿En qué forma han aumentado esos factores la vulnerabilidad de la mujer a la violencia?*
7. *¿Cómo se ha abordado la cuestión del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y el acceso a servicios conexos en las estrategias y los programas de su país para reducir la pobreza?*
8. *¿Cómo se han abordado los derechos de la mujer a una vivienda adecuada y el acceso a los servicios conexos en la legislación y los programas relativos a la violencia contra la mujer en su país?*
9. *Sírvase citar ejemplos positivos de "las prácticas más adecuadas" mediante las cuales los gobiernos y la sociedad civil han tratado, separada o conjuntamente, de proteger y promover la igualdad de derechos de la mujer a una vivienda adecuada.*
10. *Sírvase facilitar datos estadísticos sobre la vivienda desglosados por género (formas de propiedad urbana/rural, hogares presididos por mujeres, personas sin hogar, acceso a los servicios básicos, etc.).*

Cuestiones relativas a elementos específicos del derecho a una vivienda adecuada

a) **Seguridad jurídica de la tenencia.** El derecho jurídico a la seguridad de la tenencia, ya se trate de posesión real, alquiler o cualquier otra forma de derechos individuales y colectivos a la vivienda, entraña protección contra el desahucio forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. También garantiza efectivamente el acceso a la tierra, el uso de la tierra y el control sobre la tierra, la propiedad y el parque de viviendas.

11. *¿Gozan las mujeres y los hombres de los mismos derechos de tenencia y propiedad sea cual fuere su estado civil? ¿En qué forma ha contribuido la falta de seguridad en la tenencia a situaciones de violencia contra la mujer? ¿Cómo garantiza el Gobierno esa seguridad de tenencia a las mujeres? ¿Qué medidas se han adoptado para brindar protección plena contra el desahucio forzoso mediante la participación efectiva, la consulta y la negociación con las personas o grupos afectados?*

b) **Acceso a los bienes y servicios públicos.** No se puede realizar efectivamente el derecho a una vivienda adecuada sin tener acceso a bienes y servicios públicos, incluso agua, cuidado de la salud, transporte, combustible, servicios de saneamiento, alumbrado y electricidad, servicios de alcantarillado y eliminación de desechos, atención de los niños y comunicaciones.

12. *¿Qué políticas y medidas ha adoptado el Gobierno para prestar o regular esos servicios a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad? ¿Gozan las mujeres y las cabezas de familia de un acceso igual a esos servicios? ¿Se privatizan los servicios básicos? En caso afirmativo, ¿se conceden subsidios y/o existen otros mecanismos de fijación de precios con miras a garantizar a los pobres un acceso razonable a esos servicios?*

c) **Acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales.** Toda comunidad deberá tener acceso a los recursos naturales necesarios para su supervivencia y los medios de subsistencia necesarios, en particular el combustible, los piensos, el agua y los materiales de construcción.

13. *¿Qué leyes, políticas y medidas se han adoptado para garantizar una distribución equitativa de la tierra haciendo hincapié en la igualdad de género y la facilitación de los recursos necesarios a los hogares pobres y otros grupos marginados y vulnerables? ¿Se han puesto en práctica reformas de la tenencia de la tierra, tanto urbanas como rurales, para velar por una distribución equitativa de la tierra en cuanto que bien público? ¿Qué medidas se han adoptado para hacer respetar el derecho a la vivienda de los pueblos indígenas y tribales que viven de la tierra en general y de las mujeres pertenecientes a esos grupos en particular?*
14. *¿Gozan las mujeres y las cabezas de familia de igual acceso a recursos naturales suficientes para satisfacer sus necesidades, en particular los necesarios para su supervivencia y sustento, como la tierra, el agua, los materiales de construcción, el combustible y los piensos? ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para regular efectivamente la distribución y garantizar que las mujeres y las cabezas de familia tengan acceso a esos recursos y puedan costárselos, en particular gracias a la concesión de subsidios?*
15. *¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que el agua limpia potable sea realmente asequible y se disponga de ella en cantidades adecuadas para uso de los particulares, las familias y las comunidades? ¿Gozan las mujeres de igual acceso al agua potable y al agua para usos agrícolas u otros usos domésticos?*

d) **Asequibilidad.** Los particulares y las comunidades deben poder costearse una vivienda y tener el correspondiente derecho a los medios de subsistencia que les permitan acceder a una vivienda decorosa.

16. *¿Disfrutan las mujeres de igual acceso a la financiación de la vivienda? ¿Qué políticas y medidas ha adoptado el Estado, incluso mediante subsidios, incentivos fiscales o regulación del mercado, para garantizar la asequibilidad de la vivienda, en especial para las mujeres y las cabezas de familia? ¿Existe una definición nacional del término "asequibilidad" de la vivienda (por ejemplo, el requisito de una tercera parte como máximo de los ingresos de cualquier hogar para obtener una vivienda adecuada)?*

e) **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ofrecer el espacio necesario para vivir con dignidad y en paz. También debe ofrecer protección contra los elementos naturales, los riesgos estructurales y los vectores de enfermedades que representan una amenaza para el bienestar físico. Las condiciones físicas del hogar pueden afectar a la realización de otros derechos, incluido el relativo al logro del nivel más alto posible de salud mental y física, así como a la educación, mientras que la falta de condiciones adecuadas no estimula el aprendizaje (especialmente en el caso de los niños).

17. *¿En qué forma tienen en cuenta las leyes y políticas que regulan la habitabilidad de la vivienda o definen el aspecto de habitabilidad de una vivienda adecuada las necesidades especiales de la mujer?*
18. *¿Qué leyes y políticas se han adoptado para combatir la degradación del medio ambiente y garantizar el derecho a un medio ambiente seguro?*

f) **Accesibilidad física.** Deberá permitirse a las comunidades y grupos desfavorecidos, que incluyen con frecuencia a mujeres y mujeres cabezas de familia, el acceso pleno y sostenible a una vivienda adecuada y a los recursos, incluso la tierra, la infraestructura y los medios de subsistencia, y el Estado deberá tener en cuenta las necesidades especiales en materia de vivienda.

19. *¿Qué medidas y políticas se han adoptado para garantizar la igualdad de acceso a una vivienda adecuada a las mujeres y las cabezas de familia y a otros grupos desfavorecidos dentro de las comunidades (por ejemplo, mujeres maltratadas, mujeres con VIH/SIDA, mujeres con discapacidad, mujeres indígenas y mujeres refugiadas e internamente desplazadas)?*

g) **Ubicación.** Una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso al empleo, los servicios de atención primaria de la salud, los servicios de educación y otros servicios sociales e instalaciones cívicas. Los gastos financieros y temporales de transporte no deberán suponer exigencias financieras y otras cargas excesivas para los hogares. Además, tanto las viviendas rurales como las urbanas deberán estar situadas en un lugar seguro, en particular por lo que respecta a los peligros ambientales y los contaminantes.

20. *¿Tropiezan las mujeres con determinadas restricciones para acceder a los servicios y los medios de subsistencia necesarios a causa del lugar en que viven? ¿Qué políticas y medidas se adoptan para mitigarlas?*

h) **Adecuación cultural.** La configuración y el diseño espacial de la vivienda y la organización y el emplazamiento de la comunidad deben determinarse localmente y estar en consonancia con las preferencias y particularidades culturales de una comunidad.

21. *¿Pueden las mujeres de todos los trasfondos culturales, étnicos, religiosos o de otra índole expresar su diversidad cultural y participar en el proceso de planificación (véanse también las preguntas 23 y 24 infra) y tienen el derecho de libre determinación en relación con la vivienda? Sírvase informar acerca de tales casos y ejemplos.*

i) **Libertad respecto del desahucio, los daños y perjuicios y la destrucción.** Cada persona y cada comunidad tiene derecho a un lugar en que vivir sin temor al desahucio de la tierra, o a la privación de todas las formas de su propiedad, de su hogar y de sus recursos, así como de todos los haberes individuales y colectivos que necesitan para subsistir.

22. *¿Salvaguarda efectivamente el Estado el derecho a no estar sometido a intromisión arbitraria por lo que respecta al hogar, la persona y la vida privada, incluida el desahucio? ¿Qué políticas y medidas se adoptan para proteger a las mujeres,*

incluidas las cabezas de familia, e indemnizar, reasentar u ofrecer resarcimiento cuando se produce el desahucio?

j) **Acceso a la información.** Los particulares y las comunidades deben tener acceso a datos, documentos y recursos intelectuales apropiados que afecten a su derecho a obtener una vivienda adecuada. El acceso a datos apropiados equivale a estar informado acerca de los posibles peligros industriales y naturales, la infraestructura, el diseño de planificación, la disponibilidad de servicios y recursos naturales y otros factores que afecten a ese derecho.

23. *¿Cuáles son las leyes y políticas para facilitar el acceso a la información que afecta al derecho a una vivienda adecuada, incluida la información sobre los posibles peligros industriales y naturales, la infraestructura, el diseño de planificación, la disponibilidad de servicios y recursos naturales? ¿Acceden regularmente las mujeres a esa información y se benefician de ella?*

k) **Participación.** La participación efectiva en la adopción de decisiones es fundamental para la satisfacción de todos los demás derechos, así como de los elementos del derecho a la vivienda. Los particulares y las comunidades deberán, a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones respecto de la facilitación de una vivienda adecuada y respecto del derecho a dicha vivienda, estar en situación de expresar sus opiniones y conocer las opiniones de los demás, ser consultados y poder contribuir de manera importante a esos procesos que afectan a la vivienda, con inclusión, en particular, del lugar, las dimensiones espaciales, los vínculos con la comunidad, el capital social y los medios de subsistencia, la configuración de la vivienda y otros aspectos prácticos. El Estado debe velar por que las leyes y políticas en materia de vivienda y construcción de viviendas no excluyan la libre expresión, incluida la diversidad cultural y religiosa.

24. *¿Qué políticas y medidas se han adoptado para garantizar/alentar la participación popular en el proceso de adopción de decisiones con respecto a la política de construcción de viviendas y la planificación de la vivienda? ¿Están las mujeres representadas debidamente en ese proceso?*

25. *¿Protegen expresamente, promueven y cumplen las leyes y políticas en materia de vivienda el derecho de la comunidad a la libertad de expresión, a fin de garantizar que el diseño, la aplicación y el mantenimiento de la comunidad sean armoniosos y efectivos?*

l) **Reasentamiento, resarcimiento, indemnización, no devolución y regreso.**

El reasentamiento puede ser de importancia fundamental para la supervivencia en los casos de desastres naturales o desastres provocados por el hombre. Por consiguiente, el pertinente derecho a la libertad de circulación puede revestir importancia fundamental para el ejercicio de todos los demás derechos. Todo acuerdo de reasentamiento, cualquiera que sea la causa, ha de ser consensuado, equitativo y adecuado para hacer frente a las necesidades individuales y colectivas.

26. *¿Se han adoptado medidas especiales en relación con el proceso de reasentamiento en las que se reconozca la necesidad de que las mujeres y las cabezas de familia tengan acceso suficiente a los medios de subsistencia, la tierra productiva, la*

infraestructura, los servicios sociales y las instalaciones comunitarias, así como el resarcimiento equitativo y adecuado o el pago de indemnización por las pérdidas sufridas?

m) **Vida privada y seguridad.** Cada hombre, mujer, joven y niño tiene derecho a vivir y organizar su vida privada en un lugar seguro y a ser protegido de las amenazas o los actos que pongan en peligro su bienestar o integridad mental o física dentro o fuera del hogar.

27. *¿Qué medidas se han adoptado para garantizar la seguridad física y la privacidad personal de las mujeres, en particular para prevenir la violencia en el hogar?*

n) **Acceso a los recursos judiciales y de otro tipo.** La disponibilidad de recursos judiciales y otros recursos de la jurisdicción interna es un factor importante para proteger el derecho a una vivienda adecuada. Hay que proteger a los particulares y los grupos contra los abusos cometidos por los propietarios, los promotores de vivienda, los terratenientes o cualquier otra persona o entidad capaz de abusar de sus derechos. Cuando se producen esas violaciones, las autoridades competentes deben actuar para impedir nuevos atropellos y garantizar el acceso a la reparación judicial, incluso recursos legales y equitativos, por cada violación causada.

28. *¿Disponen las mujeres de recursos y de asistencia jurídica? ¿Qué medidas se han adoptado para velar por el acceso igual de la mujer al proceso judicial y a los recursos judiciales? ¿Qué otros mecanismos innovadores, como grupos de autoayuda y colectivos femeninos, pueden facilitar el acceso de la mujer a la vivienda y a los medios de subsistencia?*

o) **Educación y habilitación.** Los particulares y las comunidades deben tener acceso a la asistencia técnica y otros medios que les permitan mejorar sus condiciones de vida y realizar plenamente sus derechos económicos, culturales y sociales y sus posibilidades de desarrollo. Por su parte, el Estado debe esforzarse por promover y facilitar catalizadores y mecanismos con tal fin, con miras a velar por que todos los ciudadanos conozcan las medidas procesales de que se dispone para defender y realizar su derecho a una vivienda adecuada. La educación en materia de derechos humanos es parte fundamental de esa estrategia de habilitación.

29. *¿Qué se ha logrado en lo referente al fomento de la capacidad y la sensibilización de las mujeres de su país respecto del derecho a una vivienda adecuada? ¿Cómo evalúa usted las necesidades y los desafíos pendientes?*

p) **Ausencia de violencia contra la mujer.** El Estado debe impedir todas las formas de violencia contra la mujer cometidas por agentes estatales o no estatales, con objeto de asegurar el derecho de la mujer a una vivienda adecuada. La definición de violencia contra la mujer, de conformidad con la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por las Naciones Unidas en 1993, es "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada". Además, el Estado es responsable de hacer frente a las formas individuales y estructurales de violencia en la familia, la comunidad y por parte del Estado, y de garantizar la reparación jurídica por tales actos o amenazas de violencia contra la mujer.

30. *¿Qué formas de violencia contra la mujer y qué amenazas de violencia contra la mujer ocurren como resultado de las violaciones en materia de vivienda, tales como violaciones, violencia doméstica, violencia física, trata, violencia familiar, muertes relacionadas con la dote y otros tipos de violencia? ¿En qué forma influyen las violaciones en materia de vivienda para aumentar la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia?*
31. *¿Quiénes son los autores? ¿A qué tipos de violaciones en materia de vivienda hacen frente las víctimas de violencia contra la mujer, por ejemplo, mujeres maltratadas, supervivientes de violaciones? Sírvase incluir información en que se demuestre que la realización del derecho a una vivienda adecuada ha provocado una disminución de la violencia contra la mujer.*
32. *¿Qué estrategias/prácticas óptimas se han utilizado para abordar la violencia contra la mujer relacionada con las violaciones del derecho a la vivienda, por ejemplo, hay refugios adecuados para las víctimas de violencia doméstica?*
