

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1993/15
22 de junio de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
45° período de sesiones
Tema 8 del programa provisional

REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a una vivienda adecuada: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial designado en virtud de la resolución 1992/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la decisión 1993/103 de la Comisión de Derechos Humanos

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 14	3
I. ACONTECIMIENTOS PARALELOS	15 - 20	6
II. RECONOCIMIENTO Y FORMULACION LEGAL	21 - 34	7
III. ACLARACION DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS	35 - 42	12
IV. OBLIGACIONES GUBERNAMENTALES: UNA SINTESIS	43 - 82	15
V. EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA	83 - 92	23
VI. ULTERIOR ANALISIS DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS	93 - 97	26
VII. LEGISLACION NACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA	98 - 101	27

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VIII. LAS DEFICIENCIAS DEL ENFOQUE JURIDICO	102 - 107	28
IX. ¿PUEDE EL DERECHO A LA VIVIENDA SER INVOCADO ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA?	108 - 112	30
X. RESEÑA GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA	113 - 133	31
A. La Comisión y el Tribunal Europeos de Derechos Humanos	114 - 118	31
B. Comité Europeo de Expertos Independientes	119 - 124	33
C. Tribunales nacionales	125 - 133	35
XI. VIOLACIONES DEL DERECHO A LA VIVIENDA	134 - 147	38
XII. LA FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EL DESARROLLO DE UNA LEGISLACION RELATIVA AL DERECHO A LA VIVIENDA	148 - 153	42
XIII. INDICADORES BASADOS EN EL DERECHO A LA VIVIENDA	154 - 158	43
XIV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y RECOMENDACIONES	159 - 165	44
<u>Anexo</u> Fuentes legales del derecho a una vivienda adecuada de conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos		50

INTRODUCCION

1. El 29 de agosto de 1991, en su 43º período de sesiones, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó sin votación la resolución 1991/26, en la que encargaba al Sr. Rajindar Sachar que elaborase un documento de trabajo sobre el derecho a una vivienda adecuada, al objeto de determinar la mejor forma de promover tanto el reconocimiento como la aplicación de ese derecho.
2. El documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1992/15) fue presentado a la Subcomisión en su 44º período de sesiones y examinado por ella detenidamente. Durante este período de sesiones, la Subcomisión aprobó, sin votación, la resolución 1992/26, titulada "Fomento del derecho a una vivienda adecuada", en la que, entre otras cosas, expresaba su reconocimiento por el documento de trabajo y alentaba a todos los Estados a que aplicasen políticas efectivas y leyes encaminadas a crear condiciones que permitan garantizar la plena realización del derecho a una vivienda adecuada para toda la población, concentrándose en los grupos vulnerables que carecen de hogar o están alojados en viviendas inadecuadas.
3. El documento de trabajo fue bien recibido por los miembros de la Subcomisión y de las organizaciones no gubernamentales, quienes apreciaron el enfoque adoptado por el Relator Especial para identificar las causas profundas de la prevalencia y la perpetuación de las crisis de vivienda en la sociedad. También se tomó nota del enfoque adoptado, tanto para identificar las violaciones como para proyectar la necesidad de trabajar continuamente en favor de los derechos "preventivos", tales como la vivienda como medio de evaluar las posibilidades del enfoque de los derechos humanos.
4. La Comisión de Derechos Humanos, en su decisión 1993/103, adoptada en su 49º período de sesiones, hizo suya la decisión de la Subcomisión de designar al Sr. Rajindar Sachar como Relator Especial sobre el fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada.
5. En este primer informe sobre la marcha de los trabajos se examinarán detalladamente algunas de las cuestiones abordadas en el documento de trabajo preparado por el Relator Especial, incluidos los siguientes temas: acontecimientos paralelos; base legislativa de los derechos humanos; síntesis de las obligaciones de los Estados y responsabilidades correspondientes; contenido del derecho a la vivienda; legislación nacional sobre el derecho a la vivienda; la cuestión de la exigibilidad del derecho a la vivienda ante los tribunales; jurisprudencia relativa al derecho a la vivienda; violaciones del derecho a la vivienda; y conclusiones y recomendaciones preliminares. El informe tratará fundamentalmente de explicar y aclarar las obligaciones de los Estados por lo que respecta al derecho humano a una vivienda adecuada, así como otros aspectos legales de este derecho humano fundamental.
6. En informes ulteriores se abordarán otras cuestiones suscitadas en el documento de trabajo de 1992. En el próximo informe, el Relator Especial tiene intención de explorar las situaciones de hecho por lo que respecta al grado de observancia del derecho a una vivienda adecuada, y la forma en que

este derecho a la vivienda puede aplicarse, afirmarse y realizarse más eficazmente en situaciones concretas en todo el mundo.

7. Pese a que existe una amplia base legal en apoyo del derecho a la vivienda, como se demostrará en este informe, y a pesar del acuerdo general entre los especialistas en derechos humanos en el sentido de que las condiciones de vivienda y de vida siguen empeorando en todo el mundo, es una realidad que el derecho a la vivienda y las atribuciones que este derecho implica siguen teniendo sólo un interés marginal y constituyen un aspecto en gran parte inexplorado de los derechos humanos. Una indicación clara de ello es la omisión total de cualquier referencia a este derecho, o la falta de reconocimiento de la labor que realizan actualmente los diversos órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, en el proyecto de declaración preparado para la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos.

8. Frente a esta evidencia incontestable, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países industrializados así como en los del antiguo bloque soviético, de que se están agravando las condiciones de vida y de vivienda, es una triste realidad que el sistema de las Naciones Unidas haya ignorado hasta la fecha las consecuencias de la situación actual de negación y privación para el futuro de los derechos humanos en todo el mundo.

9. Tras un breve examen de los principales componentes de la realidad de los derechos humanos en el documento de trabajo, y en interés de aclarar aún más las causas de la crisis mundial de la vivienda, cabe mencionar los siguientes factores que se examinarán más detenidamente en futuros informes:

- a) La mujer y la vivienda. Es necesario reconocer ampliamente que las mujeres tienen la responsabilidad primordial de sostener y mantener el hogar y que son las más afectadas por las situaciones de crisis en la base de recursos de su país. La cuestión de la igualdad de derechos en términos de seguridad de la ocupación y el papel positivo que el derecho a la vivienda puede desempeñar como instrumento para la igualdad entre los sexos deben ser explorados con más detalle.
- b) La función de la planificación. Sigue siendo un hecho poco conocido que los programas y políticas de planificación pueden tener consecuencias debilitadoras sobre las opciones de que disponen los inquilinos para asegurar su derecho a la vivienda. La función de la planificación como instrumento de promoción de la ideología oficial, como es el caso de las iniciativas estatales en los territorios ocupados, también es motivo de preocupación y debe ser examinada en el contexto de las violaciones del derecho a la vivienda.
- c) La prevalencia de la pobreza rural. Pese a los informes de rutina sobre la prevalencia de una urbanización rampante en todo el mundo, una proporción considerable de la población mundial (en algunos países hasta el 75%) siguen viviendo en zonas rurales. Un elevado porcentaje de esta población vive en situaciones cercanas a la pobreza, y se les niega el acceso a los recursos básicos de vivienda.

Así pues, el derecho de vivienda debe considerarse un problema tanto rural como un problema urbano.

- d) La negación del derecho a la tierra. La continua especulación y comercialización de la tierra como recurso básico para la vivienda, por una parte y, por otra, la renuencia a llevar a cabo una reforma del sistema del régimen de tierras, de manera que más personas puedan tener acceso a la tierra para construir una vivienda, son los principales factores que impiden la realización del derecho a la vivienda.
- e) La prevalencia de unas políticas fiscales sesgadas. La indulgencia continua de los gobiernos de todo el mundo con los ciudadanos que ya disfrutaban de una situación acomodada, y el hecho de no proceder a una reordenación de las políticas fiscales, incluido el régimen de impuestos, las asignaciones presupuestarias y las políticas de subvenciones en favor de los sectores desfavorecidos, a fin de atender las necesidades de aquéllos a los que se niega el derecho a la vivienda, sigue siendo una esfera que exige cambios.
- f) La falta de reconocimiento de los verdaderos constructores de casas. De los testimonios de diversas fuentes a las que tuvo acceso el Relator Especial se deduce claramente que en muchas partes del mundo, en particular en los países en desarrollo, es la propia población, con poca o ninguna asistencia del exterior, la que construye sus casas y ordena su entorno. El reconocimiento de esta realidad, unido a un esfuerzo para elaborar políticas y programas basados en las obligaciones especiales del Estado que crean estas iniciativas de autoayuda, contribuiría en gran manera a aliviar la crisis de la vivienda.

10. El Relator Especial desearía destacar que la enumeración anterior de las causas de la crisis de la vivienda no es completa y que se aumentará en informes ulteriores, de acuerdo con las respuestas recibidas sobre la forma de abordar los problemas que implica la crisis mundial de la vivienda. El Relator Especial tratará de hacer una enumeración lo más amplia posible, con la esperanza de exponer de manera convincente los múltiples aspectos de la crisis mundial de la vivienda que, en conjunto, reflejan una imagen sumamente negativa de las condiciones en que algunas personas se ven obligadas a vivir, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Uno de los objetivos del Relator Especial será demostrar, sobre la base de la información disponible, la necesidad urgente de una acción por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas en relación con el derecho a la vivienda.

11. El Relator Especial estima que la identificación de las bases jurídicas del derecho a la vivienda en la legislación internacional y nacional y de las cuestiones que se plantean al respecto es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el estudio que se le ha confiado. Habida cuenta de la forma en que funciona el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, esto constituye una medida necesaria y un obstáculo que hay que tener en cuenta y superar.

12. Igualmente importantes, si no más, son todas las cuestiones que suscita el análisis de las causas estructurales identificadas en el documento de trabajo del Relator Especial. Habida cuenta de la disparidad que persiste entre el mundo del derecho internacional y las medidas legislativas en general, y de la situación en deterioro de la vivienda a nivel local, es esencial prestar especial atención y hacer frente a los aspectos humanos del derecho a la vivienda y a todo lo que ello implica, incluidos ciertos factores como la supervivencia básica, la pobreza y la negación, la privación de medios, la discriminación y la falta de oportunidades para la toma democrática de decisiones.

13. El Relator Especial debe destacar que en este informe se ha hecho un esfuerzo para prestar atención a las esferas que a su juicio se han descuidado o no se han examinado con suficiente atención, en particular teniendo en cuenta el hecho de que el mandato que se le ha confiado implica la formulación de sugerencias en cuanto a la forma en que el derecho a la vivienda puede realizarse más eficaz y equitativamente para todos, en todas partes.

14. Asimismo se ha procurado evitar en la medida de lo posible la duplicación de esfuerzos con la Subcomisión.

I. ACONTECIMIENTOS PARALELOS

15. La labor de la Subcomisión en relación con el derecho a la vivienda debe considerarse en el contexto de la atención gradual, aunque creciente, que el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas presta a este derecho, así como el reconocimiento cada vez mayor en las campañas de las organizaciones locales, nacionales, regionales y de las organizaciones no gubernamentales internacionales, de los principios emanados del derecho a la vivienda. Además, en un número creciente de estudios de la Subcomisión, se abordan cuestiones que afectan a los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los estudios de los relatores especiales sobre traslado de poblaciones, extrema pobreza, medio ambiente e indemnización.

16. Por lo que respecta a la atención prestada por el programa de derechos humanos de las Naciones Unidas a la cuestión del derecho a la vivienda, es muy significativo que, al menos diez de las resoluciones aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos en su período de sesiones más reciente, el de 1993, se refieran a la cuestión de la vivienda en mayor o menor grado, incluidas varias resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en países concretos 1/. El derecho a una vivienda adecuada ocupó un lugar de especial preeminencia en la resolución 1993/77, sobre desalojamientos forzosos, y en la resolución 1993/14 sobre los derechos económicos, sociales y culturales 2/.

17. Deben mencionarse asimismo los múltiples e interesantes análisis realizados y las perspectivas adoptadas por el experto independiente sobre el derecho de toda persona a la propiedad individual y colectiva acerca de la relación entre el derecho a la propiedad y el derecho a una vivienda adecuada, incluida la afirmación del enfoque adoptado por el Relator Especial en su

documento de trabajo de 1992, así como las múltiples diferencias entre estos conceptos 3/.

18. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su séptimo período de sesiones de 1992 4/ y en su octavo período de sesiones de 1993 continuaron examinando a fondo la cuestión del cumplimiento por los Estados Partes de las disposiciones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativas al derecho a la vivienda, y criticaron enérgicamente el incumplimiento de estas disposiciones por varios Estados Partes.

19. La Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, estableciendo un precedente que puede ser muy útil, aprobó por vez primera una resolución sobre el derecho a la vivienda a mediados de 1993, titulada "El derecho humano a una vivienda adecuada". El lenguaje utilizado en este texto refleja una desviación importante de la política seguida anteriormente por este órgano, y podría constituir una base para prestar una atención creciente a las consideraciones de derechos humanos de la vivienda, durante mucho tiempo descuidadas por la Comisión y por el Centro de Asentamientos Humanos (Hábitat). En la resolución se invita a todos los Estados a que cooperen con el Relator Especial y le proporcionen toda la información que consideren pertinente para el cumplimiento de sus tareas 5/.

20. Sobre la base de éste y otros acontecimientos paralelos en el seno de las Naciones Unidas y del creciente interés y reconocimiento del derecho humano a una vivienda adecuada a todos los niveles, el Relator Especial considera que en la fase actual de su mandato podría hacer una contribución sumamente útil a este nuevo consenso y a esta amplia interpretación del derecho a una vivienda adecuada concentrándose inicialmente en diversas cuestiones jurídicas importantes que afectan directamente a este derecho. De esta forma, el Relator tratará de confirmar su convicción de que todavía debe de hacerse progresos considerables en el seno de la comunidad de derechos humanos y en otras partes a fin de encontrar los fundamentos y la voluntad política necesarios para convertir el derecho a la vivienda en una realidad para millones de personas que todavía no lo han logrado. Sin embargo, al mismo tiempo se demostrará que se ha conseguido hasta ahora mucho más de lo que se supone generalmente por lo que respecta al desarrollo del derecho a la vivienda.

II. RECONOCIMIENTO Y FORMULACION LEGAL

21. El derecho a una vivienda adecuada, como componente distinto y particular de la legislación internacional sobre derechos humanos, encuentra su reconocimiento en una amplia gama de tratados, declaraciones, acuerdos, recomendaciones, resoluciones y otros varios instrumentos jurídicos. A nivel nacional, son muchos relativamente los Estados que han codificado explícitamente el derecho a la vivienda en sus constituciones nacionales, y casi todos los Estados reconocen en su legislación, en una u otra forma, el derecho a una vivienda adecuada. Aunque el examen detallado de cada uno de los textos en que se consagra el derecho a la vivienda rebasa los límites del presente informe, será útil destacar brevemente los instrumentos en que puede

formularse el derecho a la vivienda, y proceder después a un análisis mucho más detallado de la interpretación que puede darse a estos derechos a fin de que tengan relevancia para sus beneficiarios.

22. En el marco de la legislación internacional sobre derechos humanos, el análisis del reconocimiento y la formulación legal del derecho a la vivienda debe comenzar con el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este artículo constituye efectivamente la piedra angular de un aspecto fundamental de todos los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a una vivienda adecuada. El párrafo 1 del artículo 25 dice así:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." 6/

23. Aunque puede decirse y se ha dicho mucho sobre las consecuencias del artículo 25, es importante señalar que constituyó la base del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dice así:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento." 7/

24. El proceso de formulación y los trabajos preparatorios del Pacto, que duraron desde 1951 hasta 1963, revelan la importancia crucial asignada al derecho a la vivienda incluso ya en los años cincuenta, hasta el punto de que varios Estados propugnaron un artículo separado sobre el derecho a la vivienda. Aunque no pudo llegarse a un acuerdo a este respecto, se insistió en que se incluyera un artículo separado sobre su aplicación, que asegurase como mínimo que los Estados adoptarían leyes garantizando a toda persona una vivienda compatible con la dignidad humana. Sin embargo, hubo oposición a este artículo y en el texto presentado a la Asamblea General en 1954, el derecho a la vivienda se combinó con el derecho a la alimentación y el vestido, en la forma en que existe hoy. Desgraciadamente, los debates en la Asamblea General se centraron más en la elección de terminología que en el contenido del derecho a la vivienda 8/.

25. En el debate sobre el texto se discutió si el término "decorosos" era más apropiado que el término "adecuados" para poner de relieve los atributos de la vivienda, alimentación y vestido. En el debate se consideró asimismo si debía incluirse la necesidad de "cooperación internacional" en relación con estos

derechos. Esto se aceptó finalmente, pero la moción para que se incluyese una cláusula separada concreta sobre aplicación del artículo 11 fue rechazada; el Pacto fue finalmente aprobado en 1966 y entró en vigor en 1976.

26. Del análisis de los antecedentes de la redacción del párrafo 1 del artículo 11 se desprende claramente que en los Estados influyó considerablemente la letra y el espíritu del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El resultado fue una formulación estricta del derecho a la vivienda, en particular si se tiene en cuenta que el derecho a la alimentación fue objeto de un artículo separado. Sin embargo, la amplia gama de cuestiones planteadas y las diferentes concepciones del derecho a la vivienda expuestas por los Estados que participaron en los debates indican que este derecho puede ser objeto de una amplia interpretación y que necesita ser ampliado por la comunidad internacional. Esta percepción se basa en la utilización en el artículo 11 de la palabra "adecuados". Interpretado conjuntamente con las múltiples connotaciones que implica la frase "una mejora continua de las condiciones de existencia", el derecho a la vivienda reviste forzosamente dimensiones que rebasan con mucho el simple cobijo y el significado mínimo de "cuatro paredes y un techo".

27. Aunque del párrafo 1 del artículo 11 puede extraerse material abundante para delimitar el contenido y las obligaciones que implica el derecho a una vivienda adecuada, estas cuestiones estarán en gran manera implícitas en el análisis de las obligaciones de los Estados que se hace a continuación. Es importante observar, sin embargo, que el derecho a la vivienda, calificado con el adjetivo "adecuada" es un derecho de "toda persona" y en general un derecho que crea en la sociedad una expectativa de que los gobiernos harán todo lo posible por garantizar este derecho a la población lo más rápidamente posible.

28. Desde su creación en 1987, la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para supervisar y refinar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el texto de las directrices revisadas para la presentación de informes por los Estados confirman la tendencia hacia una interpretación más amplia y más holística del derecho a la vivienda. La amplitud y profundidad de las preguntas que se hacen a los Estados Partes, por ejemplo sobre la extensión del problema de las personas sin hogar, la prevalencia de los desalojamientos forzosos, el alcance de la legislación correspondiente y otras cuestiones clave, revelan la seriedad con que este Comité aborda este derecho humano fundamental, alentando a los Estados a reunir indicadores que normalmente no forman parte de la base de datos que los gobiernos poseen. Además, la tendencia a dirigir preguntas aún más detalladas a los Estados sobre la base de la información recibida por el Comité además de sus informes, constituye otro acontecimiento positivo revelador de la continua innovación que caracteriza actualmente la labor del Comité en relación con el derecho a la vivienda.

29. Además de estas fuentes jurídicas principales por lo que respecta al derecho a la vivienda en el marco de la legislación internacional sobre derechos humanos, los textos que se indican a continuación se refieren también, directa o implícitamente, a este derecho: la Convención

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965, prohibición de la discriminación racial por lo que respecta al disfrute del derecho a la vivienda); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, los derechos de la mujer rural a un alojamiento adecuado); Convención sobre los Derechos del Niño (1989, el deber de los Estados de proporcionar asistencia material, incluido alojamiento, a los niños necesitados); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1950, igualdad de trato por lo que respecta al alojamiento entre los refugiados y extranjeros); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (1990, igualdad de trato con los nacionales por lo que respecta al acceso a la vivienda, incluidos los planes de viviendas sociales y la protección contra la explotación en materia de alquileres); Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Vivienda de los Trabajadores (1961, para garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado); Declaración de los Derechos del Niño (1959, derecho del niño a una vivienda adecuada); Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969, la provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios); Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986, igualdad de oportunidades para todos por lo que respecta al acceso a los recursos básicos y la vivienda) 2/.

30. La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976 (Naciones Unidas) 2/ contiene una serie de disposiciones relativas al derecho a la vivienda, incluida la sección III (8) y el capítulo II (A.3) que dispone lo siguiente:

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

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

31. Además, los sistemas regionales de protección de los derechos humanos han establecido instrumentos jurídicos que contienen disposiciones concretas sobre el derecho a la vivienda y disposiciones afines. En el contexto europeo, cabe señalar los instrumentos siguientes: Carta Social Europea (1961, provisión de

vivienda familiar, igualdad de trato con respecto a la vivienda entre trabajadores nacionales y migrantes, y derechos de las personas de edad a una vivienda adecuada a sus necesidades y su situación de salud o de un apoyo adecuado para la adaptación de su vivienda) 10/; Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989, derecho de las personas discapacitadas a medidas dirigidas a mejorar su integración social y profesional, incluida la vivienda); el Acta Final de Helsinki (1975, igualdad de derechos entre trabajadores migrantes y nacionales, incluido el derecho de los trabajadores migrantes a disfrutar de unas condiciones de vida satisfactorias, en particular por lo que respecta a las condiciones de vivienda); Documento de Clausura de la Conferencia de Viena sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) (1989, los Estados deberán prestar especial atención a los problemas en materia de vivienda); y el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (1990, atención especial a la vivienda) 11/.

32. Tanto el sistema de protección de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como el sistema africano de derechos humanos de la Organización de la Unidad Africana (OUA) han prestado claramente menos atención al derecho a la vivienda, pese al hecho de que cada uno de sus Estados miembros han asumido en mayor o menor grado obligaciones internacionales con respecto al cumplimiento de estos derechos y de que varios Estados de estas regiones han proclamado el derecho a la vivienda en sus constituciones.

33. Aunque la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, en su artículo 31 k) dispone que los Estados convienen en dedicar sus máximos esfuerzos al logro del objetivo de una vivienda adecuada para todos los sectores de la población, esta fórmula no llega a constituir un derecho legal a una vivienda adecuada. En el artículo 11 de la Declaración Americana de la OEA sobre los Derechos y Deberes del Hombre se encuentra una cláusula similar al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, ningún texto posterior de la OEA sobre derechos humanos ha reconocido explícitamente el derecho a la vivienda, incluido el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los proyectos originales de esta Convención sí contenían estas cláusulas, pero fueron suprimidas antes de su aprobación. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aunque en muchos aspectos constituye un instrumento innovador en materia de derechos humanos, tampoco reconoce el derecho a una vivienda adecuada.

34. Para resumir la situación jurídica del derecho a la vivienda, cabe decir que el derecho a una vivienda adecuada encuentra su claro reconocimiento en una amplia gama de tratados y otros acuerdos que constituyen la legislación internacional sobre derechos humanos, si bien los sistemas jurídicos regionales parecen mostrarse más renuentes a aceptar este derecho en una formulación explícita. Estas bases legales del derecho humano a una vivienda adecuada constituyen una prueba clara e incontrovertible de la amplia aceptación de esta norma, y ponen asimismo de manifiesto el consiguiente carácter legal de este derecho. Aunque el análisis de la letra y el espíritu de los textos que efectivamente incluyen este derecho permite hasta cierto

punto aclarar la situación, a continuación examinaremos la cuestión igualmente importante de la responsabilidad de los Estados y el derecho a la vivienda.

III. ACLARACION DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

35. En el documento de trabajo del Relator Especial se examinaban brevemente algunas de las cuestiones cruciales relativas a las obligaciones y responsabilidades de los Estados resultantes del reconocimiento jurídico por ellos del derecho humano a una vivienda adecuada y se indicaba el tipo de cuestiones que debían ser analizadas más a fondo a este respecto 12/.

El Relator Especial estima que para comprender la relación inherente entre la naturaleza de ciertos derechos, como son los derechos a la vivienda que se reconocen a los individuos, familias, grupos y comunidades, y la función que corresponde al Estado a este respecto, el procedimiento más eficaz consiste en aclarar mejor los principios relativos a la responsabilidad de los Estados.

36. Al igual que con todos los derechos económicos, sociales y culturales, la aceptación y el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada y las consecuencias de esta norma necesariamente crean una serie general de obligaciones importantes para los Estados. Del examen de las principales cuestiones que dimanar de los derechos económicos, sociales y culturales, de las disposiciones pertinentes de los tratados internacionales, de la jurisprudencia que empieza a acumularse sobre el derecho a la vivienda y otros análisis jurídicos de este derecho, así como de la práctica de los Estados a este respecto y otras opiniones, es posible sacar una serie de conclusiones acerca de las obligaciones de los Estados por lo que respecta al derecho a la vivienda.

37. Aun así, sigue habiendo cierta confusión acerca del carácter y propósito últimos de los derechos económicos, sociales y culturales, como ha sido expuesto por Asbjørn Eide:

"Según la sabiduría tradicional, los derechos económicos y sociales deben ser provistos por el Estado, con cargo a su presupuesto, y por este motivo son costosos y conducen a un aparato estatal exagerado. Esta opinión procede de un entendimiento muy estrecho de la naturaleza de esos derechos y de las correspondientes obligaciones del Estado... Se espera que los particulares o las familias, en lo posible con sus propios esfuerzos y mediante el uso de sus propios recursos, encuentren formas de asegurar la satisfacción de sus propias necesidades, por separado o en asociación con otros. Sin embargo, el empleo de los recursos propios exige que la persona posea o tenga un acceso sostenible a los recursos necesarios -normalmente, tierra, trabajo o capital." 13/

38. La labor del Relator Especial de la Subcomisión sobre los derechos económicos, sociales y culturales, Sr. Danilo Türk, ha brindado otra base útil para el análisis de estos derechos, expuestos en términos de postulados a priori en los que se debe basar todo examen de los derechos económicos, sociales y culturales. Cabe señalar los postulados principales:

- a) En todos los Estados existen obligaciones jurídicas de distinto rango para llevar a cabo la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichas obligaciones tienen carácter local, nacional, regional e internacional.
- b) Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una relación de interdependencia con los derechos civiles y políticos y su naturaleza es tan jurídica como la de éstos. Son intemporales en su esencia; su aplicación y pertinencia deberían ser consecuentes y sostenibles, a pesar de los frecuentes vaivenes del entorno económico tanto interno como externo. Debe prestarse una atención constante a la utilización de "todos los recursos disponibles" para alcanzar la realización de estos derechos humanos.
- c) Si bien las obligaciones específicas pueden diferir para cada Estado, todos los derechos humanos deben aplicarse sobre la base real y jurídica de la igualdad de acceso y de oportunidades para todas las personas. Debe concederse la debida prioridad a los que son más vulnerables y desfavorecidos y, en consecuencia, menos aptos para lograr por sí mismos dichos derechos.
- d) Los Estados con obligaciones legales específicas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales tienen la obligación de garantizar el respeto de unos derechos mínimos de subsistencia para todos dejando de lado su nivel de desarrollo económico.
- e) Las obligaciones jurídicas encaminadas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales tienen dimensiones múltiples. A nivel macroeconómico afectan, entre otros, a 1) los gobiernos y organismos nacionales y locales, así como a terceras partes capaces de vulnerar estas normas; 2) la comunidad internacional de Estados; y 3) las organizaciones y organismos intergubernamentales.
- f) Como se deduce del apartado e), todos los actores con mandatos tanto implícitos como explícitos relacionados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales deberían ser conscientes de la aplicabilidad directa de su labor a la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales, y asegurarse de que las políticas, proyectos, perspectivas y programas que guían su actuación no perjudiquen las esperanzas de realización de estos derechos ni la capacidad de un Estado para cumplir con sus propias responsabilidades legales 14/.

39. Si aplicamos estos y otros postulados subsiguientes al derecho a una vivienda adecuada, podremos evitar confusiones y posibles equívocos en cuanto a la naturaleza jurídica, alcance y finalidad del derecho a la vivienda. Así, cabe afirmar que el reconocimiento jurídico y las obligaciones inherentes a los derechos a la vivienda, básicamente, no implican lo siguiente:

- a) que se exija al Estado que construya viviendas para toda la población;
- b) que el Estado haya de suministrar vivienda gratuitamente a todos los que la soliciten;
- c) que el Estado necesariamente deba cumplir con todos los aspectos de este derecho inmediatamente después de asumir los deberes de hacerlo;
- d) que el Estado deba confiar exclusivamente en sí mismo o en el mercado no regularizado para garantizar a todos este derecho, o
- e) que este derecho se manifieste del mismo modo exactamente, en todas las circunstancias o lugares.

40. Desde luego, hay que formular reservas a algunos de estos postulados de manera que los Estados no interpreten indebidamente la responsabilidad estatal, ni renuncien a ella, en particular con respecto a los grupos más desfavorecidos, como son las personas sin hogar, los impedidos, las víctimas de disturbios o luchas étnicas, desastres artificiales y naturales u otros grupos incapaces de obtener sus derechos a la vivienda por cuenta propia.

41. A la inversa, la importancia fundamental de un lugar adecuado para vivir en paz, con decoro y seguridad es tal que se debe considerar e interpretar que el reconocimiento del derecho a la vivienda, en su sentido más amplio, implica lo siguiente:

- a) que una vez que se hayan aceptado formalmente tales obligaciones, el Estado tratará por todos los medios apropiados posibles de garantizar que todos tengan acceso a recursos de vivienda adecuados para la salud, el bienestar y la seguridad de conformidad con otros derechos humanos;
- b) que se pueda exigir o pedir a la sociedad que suministre o facilite el acceso a los recursos de vivienda si una persona carece de hogar o su vivienda es inadecuada o, en general, es incapaz de conseguir todos los derechos que entraña el derecho a la vivienda, y
- c) que el Estado, directamente al asumir las obligaciones jurídicas, adopte una serie de medidas que indiquen el reconocimiento en su política y sus leyes de cada uno de los aspectos constituyentes del derecho en cuestión 15/.

42. Por extrapolación de estos postulados generales, el Relator Especial cree que, a través de un análisis de la naciente jurisprudencia y otros ejercicios de interpretación por los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas (en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 16/), los principios generales establecidos del derecho internacional, la jurisprudencia regional, nacional y local, la formulación legislativa y la finalidad del derecho a una vivienda adecuada en todo el derecho internacional, los postulados interpretativos contenidos en los

Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 17/, la labor de los relatores especiales de la Subcomisión, como el Sr. Eide sobre el derecho a la alimentación y el Sr. Türk sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y otros métodos aceptados de interpretación jurídica, es posible hacer una síntesis de las obligaciones dimanantes del derecho a una vivienda adecuada, con una relativa precisión. El Relator Especial agradecería que otros miembros de la Subcomisión le hicieran llegar observaciones sobre este análisis.

IV. OBLIGACIONES GUBERNAMENTALES: UNA SINTESIS

43. El reconocimiento jurídico generalizado del derecho a una vivienda adecuada tiene importancia legislativa, jurídica y política. En la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 18/, aceptada por todos los gobiernos, se afirma:

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

44. La "vivienda adecuada" está definida en la Estrategia Mundial aprobada por unanimidad en el sentido de disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. Cabe señalar que esta visión básica de la adecuación, aunque ciertamente rudimentaria en su carácter, fue esencialmente reafirmada y ampliada en la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

45. Sin embargo, a pesar de lo importante que es este parecer, en términos prácticos se exigirá un grado mucho mayor de lucidez para determinar los pasos concretos que deben dar los gobiernos y las medidas de las que deberán abstenerse, para transformar estos derechos expresados en el papel en realidades concretas para las personas a quienes les corresponden. El derecho a la vivienda, y, sin lugar a duda, todos los derechos económicos, sociales y culturales, crean una larga y compleja serie de obligaciones para los Estados. La formulación de las medidas prácticas necesarias para la realización de estos derechos deberá incluir necesariamente debates sobre la naturaleza esencial del gobierno y el grado de participación decisoria y política de los individuos y las comunidades en el país de que se trate. Una condición básica para la realización de todo derecho tiene que ser ciertamente la oportunidad

de que los individuos y las comunidades alcancen y mantengan su derecho a la vivienda.

46. Todo análisis de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular para exponer o desarrollar las obligaciones de los Estados, necesariamente deberá basarse en modelos de análisis anteriormente ensayados y en estos principios de reconocimiento general. Siguiendo esta metodología, hay dos modos de determinar las obligaciones jurídicas de los gobiernos en relación con el derecho a la vivienda: a) los deberes establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto y b) las obligaciones más específicas que incumben a los Estados de i) reconocer, ii) respetar, iii) proteger, iv) promover y v) realizar este derecho humano fundamental.

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

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

48. Aunque no todos los Estados han ratificado el Pacto, los principios establecidos en él son lo suficientemente importantes para justificar un examen completo del párrafo 1 del artículo 2 y su relación con el derecho a la vivienda. Tres frases de este artículo tienen especial importancia para comprender las obligaciones de los gobiernos de dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto, incluido el derecho a una vivienda adecuada, a saber, a) "se compromete a adoptar medidas... por todos los medios apropiados", b) "hasta el máximo de los recursos de que disponga" y c) "para lograr progresivamente". Las consecuencias de cada una de estas obligaciones se pueden resumir, en términos generales del modo siguiente.

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

49. Esta obligación tiene un carácter inmediato. Los Estados deben adoptar medidas directamente al ratificar el Pacto u otros instrumentos. Una de las primeras medidas "apropiadas" que deberán adoptar los Estados Partes será una revisión legislativa exhaustiva de todas las leyes pertinentes con el fin de ajustar las leyes nacionales a las obligaciones jurídicas internacionales. Este punto fue reiterado por la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en mayo de 1993, en su 14º período de sesiones, en una resolución titulada "El derecho humano a una vivienda adecuada" 19/.

50. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que en muchos casos la legislación es muy conveniente y en algunos casos indispensable para la realización de cada uno de los derechos consagrados en

el Pacto, cuestión que será examinada a continuación. Sin embargo, al mismo tiempo, el Comité ha hecho hincapié debidamente en que la aprobación de medidas legislativas únicamente, de ninguna forma agota las obligaciones de los Estados Partes. Una insistencia exclusiva en la legislación o la compatibilidad legislativa no bastaría para cumplir los deberes de los Estados en virtud del Pacto. La frase "por todos los medios apropiados" ha sido interpretada ampliamente en el sentido de que, además de las medidas legislativas, también se deberán adoptar medidas administrativas, judiciales, económicas, sociales y educativas.

51. En términos generales, los gobiernos también deberán adoptar medidas que sean deliberadas y concretas y estén dirigidas lo más claramente posible hacia el cumplimiento de estas obligaciones. En consecuencia, se necesitan medidas rápidas para diagnosticar la situación existente respecto de los derechos consagrados en el Pacto. Los Estados Partes también tienen la obligación de establecer políticas y fijar prioridades acordes con el Pacto, basándose en la situación real de los derechos en cuestión. La evaluación regular del progreso de tales medidas y la provisión de recursos eficaces, jurídicos o de otra índole, son otros tantos medios apropiados.

52. Por lo que respecta concretamente al derecho a una vivienda adecuada, parecería que los Estados tienen la obligación de adoptar una estrategia nacional de vivienda en que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de vivienda, determine los recursos disponibles para alcanzar estos objetivos y la forma más rentable de emplearlos, y en que se expongan las responsabilidades y el plazo para la aplicación de las medidas del caso. De conformidad con la legislación sobre derechos humanos, estas estrategias deberán reflejar consultas extensas y auténticas con todos los sectores sociales, incluidas las personas sin hogar, personas que tengan una vivienda inadecuada, sus representantes y organizaciones, y de la participación de estos grupos.

53. Es necesario tomar medidas adicionales para garantizar una coordinación eficaz entre los ministerios nacionales correspondientes y las autoridades regionales y locales a fin de ajustar las políticas conexas (financieras, agrícolas, ambientales, energéticas, etc.) a las obligaciones que dimanarían del artículo 11 del Pacto.

"Hasta el máximo de los recursos de que disponga"

54. Esta frase, y las consecuencias que de ella resultan, tal vez sean la cuestión clave por lo que respecta a la percepción y la práctica de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En la práctica, los Estados siguen mostrando una tendencia exagerada a invocar este principio para tratar de justificar el incumplimiento de estos derechos.

55. Al nivel más elemental, esta frase significa que tanto los recursos de un Estado como los que suministran otros Estados o la comunidad internacional deben ser utilizados para la realización de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto. Aun cuando los "recursos de que disponga" sean evidentemente inadecuados, los gobiernos deberán tratar de garantizar el

disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes bajo las circunstancias existentes.

56. Es importante señalar que este principio requiere una utilización equitativa y eficaz de los recursos disponibles, así como acceso a ellos. Pese a que la pretendida falta de recursos se utiliza a menudo para justificar la inobservancia de algunos derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado que, aun en momentos de grave contracción económica y con sujeción a medidas de ajuste estructural, los elementos vulnerables de la sociedad pueden y deben ciertamente ser protegidos mediante programas de bajo costo relativo dirigidos especialmente para ellos.

57. Para que un Estado pueda atribuir de manera realista el hecho de no haber cumplido al menos sus obligaciones mínimas a una falta de recursos, deberá demostrar que se ha hecho todo lo posible para dedicar todos los recursos disponibles a satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Sin embargo, el incumplimiento de la obligación de evaluar y analizar las razones por las que la sociedad no disfruta de los derechos consagrados en el Pacto nunca podrá ser justificado por una falta de recursos. No obstante, los Estados tienen la obligación de demostrar que, en su conjunto, las medidas que se están adoptando bastan para realizar el derecho a una vivienda adecuada de todos los individuos en el más breve plazo posible con el máximo de los recursos disponibles.

"Para lograr progresivamente"

58. Este principio impone a los Estados la obligación de avanzar de la forma más expedita y eficaz posible hacia la meta de la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto. Sencillamente, los Estados no pueden diferir indefinidamente los esfuerzos para garantizar la plena realización del Pacto. Sin embargo, no todos los derechos enunciados en el Pacto exigen una realización progresiva. La adopción de medidas legislativas en relación con las cláusulas de no discriminación del Pacto y la verificación del grado de realización de los derechos en cuestión deben tener lugar inmediatamente después de la ratificación. Esta obligación deberá interpretarse a la luz del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular, las palabras "un nivel de vida adecuado" y "una mejora continua de las condiciones de existencia".

59. A la inversa, toda medida deliberadamente regresiva a este respecto tendría que ser examinada con sumo cuidado y debería estar plenamente justificada en función de la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la utilización plena del máximo de los recursos disponibles. Además, la obligación de la realización progresiva existe independientemente del incremento de los recursos. Ante todo, exige una utilización eficaz de los recursos disponibles, tanto de fuentes nacionales como externas.

"Una obligación básica mínima"

60. En virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada Estado Parte, independientemente de su nivel de desarrollo económico, tiene una obligación básica mínima de garantizar la satisfacción, por lo menos, de

los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos consagrados en este instrumento. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un Estado Parte en el que un número importante de individuos esté privado de abrigo y vivienda básicos prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto 20/.

Precisiones adicionales

61. Si bien el análisis de las obligaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales no puede considerarse aisladamente del contenido del derecho o derechos en cuestión, se acepta cada vez más la necesidad de enfocar estos derechos desde el punto de vista de los deberes de los Estados. A falta de obligaciones claras, bien definidas y exigibles de observar una determinada "conducta" (por ejemplo, activa o pasiva) o de obtener determinados "resultados" (por ejemplo, objetivos) por parte de los gobiernos, sólo se harán o se podrán hacer escasos progresos para garantizar los derechos a la vivienda. Este enfoque ha sido defendido por muchos comentaristas, incluidos Scott, van Hoof y Alston, y estas obligaciones se han dividido en "niveles" que reflejan los deberes de: a) reconocer, b) respetar, c) proteger, d) promover y e) realizar 21/. Podría ser útil examinar cada uno de estos niveles de obligaciones a su vez, con una referencia específica al derecho a una vivienda adecuada, a fin de precisar y aclarar el carácter de este derecho.

Reconocer

62. La obligación de los Estados de reconocer el derecho a la vivienda como un derecho humano se manifiesta en diversas esferas claves. En primer lugar, todos los países deben reconocer los aspectos de derechos humanos de la vivienda y garantizar que no se adopte ninguna medida para debilitar la fuerza jurídica de este derecho y, en particular, las facultades que este derecho ofrece o puede aportar a quienes tratan de conseguir un lugar decente y seguro para vivir.

63. En segundo lugar, las medidas legislativas, junto con políticas apropiadas encaminadas hacia la realización progresiva del derecho a la vivienda, forman parte de la obligación de "reconocer". En consecuencia, todas las políticas en vigor que redunden claramente en menoscabo de la interpretación legal dada al derecho a la vivienda deberá ser revocada o modificada. En consecuencia, las políticas y las leyes no deben destinarse a beneficiar a los grupos sociales más favorecidos a expensas de los más necesitados. En términos de orientación de política, la incorporación del derecho a la vivienda en los objetivos de desarrollo de los Estados y la adopción de estrategias nacionales y locales encaminadas a la realización del derecho a la vivienda por medio de la fijación de metas específicas, constituyen otro aspecto del reconocimiento de este derecho.

64. En tercer lugar, el reconocimiento del derecho a la vivienda significa que los Estados deben adoptar medidas para evaluar hasta qué punto la población ya goza de este derecho en un momento determinado. Y sobre todo, los Estados deben tratar de determinar el grado en que no se disfruta de este derecho y

dirigir políticas y leyes en materia de vivienda hacia el logro de este derecho para todos a la brevedad posible.

65. A este respecto, los Estados deben conceder la debida prioridad a los grupos sociales que vivan en condiciones inadecuadas, prestándoles especial atención.

Respetar

66. El deber de respetar el derecho a una vivienda adecuada significa que los gobiernos deben abstenerse de toda medida que impida que las propias personas satisfagan este derecho cuando pueden hacerlo, por sí solas o en asociación con otras. En muchos casos, lo único que se necesita es que el gobierno se abstenga de determinadas prácticas y se comprometa a facilitar iniciativas que promuevan el esfuerzo propio de los grupos afectados. En este contexto, los Estados estarían obligados a no poner obstáculos al pleno goce del derecho a la participación popular de los beneficiarios del derecho a la vivienda, así como a los derechos fundamentales de organización y reunión.

67. Es especialmente importante la responsabilidad de respetar el derecho a una vivienda adecuada, lo que significa que los Estados deberán abstenerse de llevar a cabo o propugnar desalojamientos forzados o arbitrarios de personas y grupos, u otras medidas que den lugar al desalojamiento de personas y comunidades. Los Estados deben respetar los derechos de la población a construir su propia vivienda y ordenar su medio de un modo que se adapte de la manera más eficaz a su cultura, conocimientos, identidad, necesidades y deseos. El respeto del derecho a la igualdad de trato, del derecho a la intimidad en el hogar y de otros derechos afines también forma parte del deber del Estado de respetar el derecho a la vivienda.

68. En términos generales, estos niveles de obligación podrían aplicarse al derecho a la vivienda y protección contra el desahucio en la forma que se expone a continuación. El deber de respetar, según Eide, corresponde perfectamente al derecho de ser protegido contra el desalojamiento por cuanto:

"exige que el Estado y, por lo tanto, todos sus órganos y agentes se abstengan de hacer todo aquello que viole la integridad de la persona o infrinja su libertad, incluida la libertad de utilizar los recursos materiales de que disponga esa persona en la forma que considere más conveniente para satisfacer las necesidades básicas." 22/

Proteger

69. Para proteger efectivamente el derecho a la vivienda de una población, los gobiernos deberán garantizar que se impida toda posible violación de este derecho por terceros, como intereses económicos más poderosos, propietario, empresas urbanizadoras, vecinos y otros, que restrinja la libertad de acción y el acceso a los recursos, así como la utilización de éstos. Cuando ocurran tales violaciones, las autoridades públicas deberán tratar de oponerse a ellas

y, en caso necesario, garantizar el acceso a los recursos legales para obtener reparación por cualquier violación cometida e impedir futuros agravios.

70. A fin de proteger el derecho a la vivienda de los ciudadanos contra ciertos actos, como los desalojamientos forzosos, los gobiernos deberán adoptar medidas inmediatas para garantizar la seguridad de la ocupación a las personas y familias que actualmente carezcan de esa protección 23/. Asimismo, deberán adoptarse medidas efectivas para proteger a los residentes contra la discriminación, hostigamiento, privación de servicios u otras amenazas.

71. Los Estados también deberán adoptar medidas para garantizar que los gastos por concepto de vivienda de los individuos, familias y hogares sean proporcionados a los ingresos y que los gastos de vivienda nunca sean tan elevados que pongan en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas. Se debe establecer un sistema de subsidios de vivienda para los sectores de la sociedad incapaces de costear o tener acceso a una vivienda adecuada, y se debe proteger a los inquilinos contra aumentos injustificados o imprevistos de alquiler.

72. Las autoridades públicas también deberán garantizar la creación de mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos o políticos para ofrecer reparación a las presuntas víctimas de toda violación de su derecho a una vivienda adecuada.

"Promover"

73. La función de promoción exige que el Estado haga hincapié en forma satisfactoria y adecuada en los aspectos jurídicos y de otro tipo de la realización del derecho a la vivienda; para ello aplicará una serie de medidas activas, incluido el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional, la incorporación del contenido del derecho a la vivienda en las políticas de vivienda y de otro tipo y la identificación de "puntos de referencia" claros para la realización de este derecho por todos los sectores de la sociedad, especialmente los menos favorecidos.

"Realizar"

74. La obligación del Estado de realizar el derecho a una vivienda adecuada es la que tiene el carácter más intervencionista o positivo. La obligación de realizar el derecho a la vivienda exige que el Estado tome todas las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos que no pueden alcanzarse mediante el esfuerzo personal. Se incluyen aquí las obligaciones financieras de contribuir a obtener "resultados", en particular las medidas progresivas relativas a la tributación, gasto público, distribución de los ingresos, justicia redistributiva, reglamentación oficial de la economía y del mercado de la tierra y suministro de servicios públicos e infraestructuras conexas.

75. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha confirmado que se deben establecer obligaciones gubernamentales claras destinadas a hacer

realidad el derecho de toda persona a un lugar seguro donde vivir dignamente y en paz, incluido el acceso a la tierra como un derecho. El Comité ha afirmado además que muchas de las medidas necesarias para hacer realidad el derecho a la vivienda consiste en asignar recursos, incluso en períodos de ajuste económico estructural, y que en algunos casos es más útil invertir los fondos públicos destinados a la financiación de la vivienda en la construcción directa de nuevas unidades.

76. En general, por lo que respecta a la financiación de la vivienda, los Estados deben establecer formas y niveles de gastos que reflejen adecuadamente las necesidades de la sociedad en la materia y que sean compatibles con las obligaciones que imponen el Pacto y otras disposiciones legales.

77. Según se estableció en los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y reiteró posteriormente el Comité, en el uso de los recursos disponibles se debe asignar la debida prioridad a la realización de los derechos reconocidos en el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que toda persona pueda satisfacer sus necesidades de subsistencia, así como proveer los servicios esenciales 24/.

78. Por lo que respecta concretamente al derecho a la vivienda, el deber de realización obliga a los gobiernos a brindar asistencia para garantizar ciertas oportunidades y ayuda directa a los necesitados si no tienen ninguna otra posibilidad razonable de obtener dicha ayuda. Esta obligación se aplicaría a las situaciones de desempleo; a los ancianos, discapacitados y personas menos favorecidas; a las situaciones de desastres naturales o artificiales u otras crisis; y a las personas afectadas en forma desproporcionada por programas de ajuste económico estructural diseñados o administrados de manera adecuada.

79. El análisis precedente pone de manifiesto que, contrariamente a la opinión habitual con respecto a las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y en particular el derecho a una vivienda adecuada, el alcance y la diversidad de las obligaciones que emanan necesariamente del reconocimiento legal de estos derechos son amplios y complejos. El reconocimiento de estas obligaciones también amplía las opciones de que disponen los ciudadanos que reclaman una compensación cuando el Estado no ha respetado sus derechos o normas legales para exigir responsabilidades a los Estados por las violaciones de esos derechos.

Las obligaciones de la comunidad internacional

80. Además de las obligaciones de cada Estado para con sus ciudadanos y residentes extranjeros, las obligaciones de la comunidad internacional (que incluye a todos los Estados y organismos internacionales) respecto de la realización del derecho a una vivienda adecuada son más amplias de lo que habitualmente se supone. Por ejemplo, según los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y de conformidad con principios reconocidos del derecho internacional, todos los Estados tienen la obligación de cooperar en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta

responsabilidad incumbe especialmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a otros en este sentido.

81. En cuanto al derecho a una vivienda adecuada, la comunidad internacional en su conjunto parece estar legalmente obligada a ofrecer ciertas garantías, por ejemplo: a) abstenerse de aplicar medidas coercitivas para obligar a un Estado a rescindir o violar sus obligaciones en materia del derecho a la vivienda; b) brindar ayuda financiera o de otro tipo a los Estados afectados por desastres naturales o artificiales que acarreen, entre otras cosas, la destrucción de hogares y asentamientos; c) garantizar el suministro de albergues y/o viviendas a los refugiados internos e internacionales que huyen de la persecución, las luchas civiles, los conflictos armados, las sequías o las hambrunas; d) reaccionar ante casos de violaciones flagrantes del derecho a la vivienda por cualquier Estado de la comunidad internacional; y e) reafirmar periódicamente con diligencia la importancia del derecho a una vivienda adecuada y posteriormente velar por que cualquier nueva disposición jurídica que se adopte no limite el grado de reconocimiento ya otorgado a este derecho.

82. Estas garantías son fundamentales habida cuenta del apoyo tácito que brindan algunos gobiernos influyentes a las instituciones financieras internacionales (por ejemplo, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional) y a los acuerdos comerciales (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sobre propiedad intelectual, acuerdos de libre comercio) que han puesto y ponen en peligro la realización del derecho a la vivienda. Es indispensable exponer ante la comunidad internacional las consecuencias adversas de estos programas y políticas e insistir en la responsabilidad de estas instituciones sobre la base de los principios de los derechos humanos, tema que el Relator Especial encargado de examinar la cuestión de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales abordó en 1992 25/. En posteriores informes se examinarán detalladamente éstas y otras cuestiones conexas.

V. EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

83. Como se señaló antes, uno de los obstáculos que impiden la realización del derecho a la vivienda ha sido la prolongada ausencia de una definición universalmente reconocida de los diversos aspectos que lo integran. Este obstáculo era y tal vez es más artificial que real, por lo que se han tomado algunas medidas para definir más claramente los criterios jurídicos que se aplican a la cuestión en todos los niveles.

84. En particular, por lo que respecta a las normas jurídicas internacionales, en el párrafo 8 de la observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada se esbozan siete componentes fundamentales de este derecho. Considerados en su conjunto, estos componentes pueden constituir las garantías básicas que reconoce el derecho internacional a las personas que gozan del derecho a la vivienda. Estos componentes se definen en los siguientes términos.

Seguridad jurídica de la tenencia

85. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

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

Gastos soportables

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

Habitabilidad

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

Asequibilidad

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

Lugar

90. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

Adecuación cultural

91. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos 26/.

92. Estos amplios componentes ponen de manifiesto el carácter multidimensional del derecho a una vivienda adecuada. En su diversidad también demuestran la amplitud de las cuestiones que deben examinar los Estados que han asumido la obligación legal de hacer realidad el derecho a la vivienda de la población. Por eso, toda persona, familia, hogar, grupo o comunidad que viva en unas condiciones en que estos componentes no se realicen plenamente, puede afirmar con razón que no disfruta del derecho a una vivienda adecuada consagrado en las normas internacionales de derechos humanos. Esto, por supuesto, plantea la cuestión obvia y a menudo reiterada, pero no por ello menos justificada, de

la posibilidad de invocar ante los tribunales el derecho a la vivienda, que se examina más adelante.

VI. ULTERIOR ANALISIS DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

93. En su documento de trabajo, el Relator Especial examinaba sucintamente la evolución del derecho a la vivienda como concepto holístico y como derecho humano. Gracias a este trabajo se ha hecho patente la necesidad de ampliar y especificar el carácter de las obligaciones del Estado ante el deterioro de las condiciones de vida y el creciente número de personas sin hogar. La labor de la Campaña Nacional India en pro del Derecho a la Vivienda (NCHR) ha servido de punto de partida para un análisis de ese tipo. Conforme a esta visión del derecho a la vivienda, la única forma de alcanzarlo y aplicarlo es que el Estado modifique fundamentalmente su papel para convertirse en "garante", y tome medidas para "crear las condiciones" que permitan a toda la sociedad lograr dicho derecho. La adopción y puesta en práctica de las diversas medidas necesarias para aplicar esos principios exige fundamentalmente que se consideren los derechos humanos como "obligaciones positivas" y no solamente como la abstención por el Estado de intervenir o la prestación de asistencia social, o que se reduzcan a la categoría de "necesidades básicas".

94. Esta forma de proceder exige que se restrinjan, y de ser posible se eliminen, algunas políticas de desarrollo y medidas de planificación deficientes que se han convertido en "hábitos" de los gobiernos, de manera que el espacio político, social y económico se vea liberado para dar paso al derecho a la vivienda. Por esta razón, ciertas iniciativas como los proyectos de megadesarrollo que frecuentemente dan lugar a desalojos en gran escala, los procesos industriales y agrícolas que destruyen la base de recursos naturales de que dependen las poblaciones y las comunidades, y la adopción de medidas de ajuste económico que imponen recortes en el sector social, deben ser objeto de un escrutinio profundo. Este procedimiento ayudará a los Estados a elaborar estrategias para adoptar medidas inmediatas que no requieran la asignación de recursos considerables 27/.

95. Es interesante recordar en este contexto la importancia de la tierra y las posibilidades de acceso a la tierra en la dinámica del derecho a la vivienda. En la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos de 1976 se hacía la siguiente referencia a la tierra:

"La tierra... no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por individuos y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado... el modo de utilizar el suelo debería determinarse de acuerdo con los intereses a largo plazo de la comunidad." 28/

En fecha más reciente la NCHR afirmó que la tierra debe ser tratada esencialmente como valor de uso y no valor de cambio y que para promover el derecho equitativo a la vivienda se requiere la distribución equitativa de la tierra y la garantía a las familias pobres del acceso a ella 29/. La cuestión

fundamental de la relación inseparable entre la tierra y el derecho a la vivienda se analizará en informes posteriores.

96. Al identificar las diversas medidas que pueden tomar los Estados y las múltiples políticas y medidas de planificación que pueden adoptarse para la realización del derecho a la vivienda, el Relator consideró que la labor de la NCHR era valiosa y de interés en todo el mundo. Tiene especial importancia la afirmación de que para que el Estado pueda cumplir los principios y la finalidad propia del papel de "garante", el derecho a la vivienda debe considerarse como un "principio de organización" de la política del Estado.

97. Este papel del Estado como "garante", concepto que parece ser plenamente compatible con la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda, implicaría: a) la elaboración periódica de informes sobre la situación nacional de las condiciones de vida; b) la elaboración de una política nacional de reasentamientos y la redacción de un código nacional de conducta sobre los desalojos forzados; c) el desarrollo de una política nacional de urbanización independiente de la política nacional de vivienda; d) la obligación del Estado de establecer una jerarquía normativa basada en principios concretos que unifiquen el concepto de un plan de desarrollo, en el que el derecho a la vivienda sea uno de esos principios 30/.

VII. LEGISLACION NACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

98. El concepto de la vivienda, y más concretamente la legislación relativa al derecho a la vivienda, es demasiado amplio para poder examinarlo con profundidad en el presente informe, por lo que se tratará en detalle en el informe siguiente. Sin embargo, para indicar algunas de las cuestiones fundamentales recogidas en las leyes nacionales y locales directamente relacionadas con el derecho a la vivienda es necesario examinar brevemente la cuestión del reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda. El objeto de esta sección (y del examen que se hará en el informe de 1994) debería ser ofrecer ejemplos de disposiciones legales que demuestren claramente la compatibilidad entre el contenido del derecho a la vivienda y la legislación nacional, y examinar de qué manera se utilizan dichas leyes para que las obligaciones internacionales se traduzcan en obligaciones de los gobiernos nacionales y derechos de los individuos.

99. El derecho a la vivienda está reconocido explícitamente por lo menos en dos docenas de constituciones nacionales que utilizan fórmulas diferentes y que tienen diversas consecuencias prácticas 31/. Por importante que sea el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda para generar las relaciones sociales necesarias para el pleno disfrute del derecho a la vivienda, son muy escasas lamentablemente las pruebas que tiene el Relator Especial de que el reconocimiento del derecho a la vivienda permita por sí solo mejorar las condiciones de vivienda y de vida de toda la sociedad.

100. Al igual que con todos los derechos económicos, sociales y culturales -por no decir todos los derechos humanos- codificados en las constituciones, la legislación que los aplique y las correspondientes medidas de política,

planificación y presupuestarias son un requisito previo obvio para transformar los principios generales en derechos y obligaciones concretos. Esta transformación constituye un proceso social, político y legislativo sumamente importante para el logro del derecho a la vivienda.

101. En su próximo informe, el Relator Especial tiene intención de examinar en detalle algunas leyes nacionales de diferentes regiones que se refieren directamente a las cuestiones fundamentales que suscita el derecho a la vivienda. Se tiene la intención de examinar en el próximo informe la Ley de urbanismo y vivienda de Filipinas de 1991, la Ley de personas sin hogar del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de 1985, la Ley de reforma urbana de Colombia de 1990, las Leyes de superficies máximas y reglamentación de terrenos urbanos y de mejoramiento y limpieza de zonas de tugurios de la India de 1976 y 1956 y las Leyes de vivienda de los Estados Unidos de 1937 y 1949, con miras a determinar de qué manera la legislación nacional puede reflejar los principios del derecho internacional relativos al derecho a la vivienda.

VIII. LAS DEFICIENCIAS DEL ENFOQUE JURIDICO

102. Cabe considerar que todos los argumentos e ideas expuestos en las secciones anteriores de este informe ponen de relieve las posibilidades prácticas del enfoque jurídico del derecho a la vivienda para asegurar el conjunto de derechos que implican el reconocimiento mundial y la reafirmación constante del derecho a una vivienda adecuada. No obstante, cuando se compara lo que dice, o se interpreta que dice, el aspecto más idealista de la ley con realidad de las crisis humanas caracterizadas por la existencia de personas sin hogar y otras formas de negación del derecho a la vivienda, es forzoso reconocer al menos las deficiencias propias del enfoque jurídico en cuestiones tan fundamentales para la supervivencia como el derecho a un lugar donde vivir. En efecto, por muy poderosa que pueda ser la ley para proteger y promover los derechos de los grupos más débiles y vulnerables de la sociedad, ha fracasado en dos aspectos principales.

103. Por un lado, muchos organismos públicos y entidades privadas sistemáticamente desconocen, violan o tratan con profundo escepticismo las disposiciones sobre el derecho a la vivienda. En muchos aspectos, la propia ley -especialmente los códigos de construcción imposibles, la discriminación de facto, el no reconocimiento de los derechos de los pobres y leyes represivas sobre la tierra, por mencionar sólo algunos casos- discrimina expresa y voluntariamente contra los grupos vulnerables, al considerar como delito las actividades que los pobres se ven obligados a realizar para sobrevivir y conservar un lugar donde vivir. Estas cuestiones obligan a preguntarse si la vivienda es esencialmente un problema de bienestar social, jurídico o político, o las tres cosas al mismo tiempo. Esta y otras preguntas nos obligan a plantearnos nuevas cuestiones, que a menudo se omiten en los análisis jurídicos de los derechos humanos. Por ejemplo, incluso cuando existen leyes y políticas relativamente favorables, rara vez se traducen en medidas de promoción del derecho a la vivienda.

104. También cabe destacar que, cuando se trata de leyes en materia de vivienda, existe una profunda tensión social y política entre los encargados de elaborar las leyes, las autoridades encargadas de su aplicación y la sociedad civil. Abundan los ejemplos del uso de la ley para violar conscientemente el derecho a la vivienda de las personas y comunidades, así como los intentos fallidos de favorecer el acceso social a la vivienda mediante procesos legislativos. También existen abundantes ejemplos de leyes relacionadas con la vivienda que en la letra y el espíritu son compatibles con las normas de derechos humanos, pero que se violan en forma habitual y en las que, en virtud de enmiendas, se crean resquicios que terminan haciendo una burla total de la intención original del legislador.

105. Por otra parte, no puede negarse que el derecho internacional es totalmente irrelevante para las comunidades locales, los grupos populares, los residentes y la población en general cuyos derechos las leyes tienen por fin proteger. En resumen, la mayor parte de la gente no tiene ninguna conciencia de que como individuos, familias o grupos tienen derecho a una vivienda adecuada. A esto se añade que el recurso a los tribunales por individuos y grupos para defender su derecho a la vivienda sigue siendo la excepción que confirma la regla. En la mayoría de los casos, para que el derecho a la vivienda se convierta en realidad lo absolutamente fundamental es no ya la ley misma, sino la movilización de las personas y comunidades afectadas para que hagan valer, defiendan y exijan que se respeten sus derechos.

106. Además, enfocar el derecho a la vivienda desde el punto de vista legal, o incluso de política, implica el reconocimiento de la realidad a menudo ignorada de que los supuestos de que los Estados actúan de "buena fe", o de que el "imperio de la ley" tiene un carácter universal sólo se aplican plenamente en unos pocos países. Pese a la importancia del imperio de la ley para crear unas relaciones sociales conducentes a la protección de los derechos humanos, como concepto siempre será insuficiente para garantizar a todos los ciudadanos un lugar decente donde vivir. Si no se reconoce este hecho crucial, se seguirán elaborando conceptos cada vez más idealistas de unos derechos basados en la ley y de las políticas presuntamente necesarias para aplicarlos, pero que en última instancia tendrán escaso o ningún impacto sobre la vida cotidiana del hombre de la calle. Esta realidad impone exigencias especiales al sistema jurídico internacional en materia de derechos humanos si se quiere que las leyes tengan el efecto que se pretende sobre las personas que están llamadas a proteger.

107. Por problemático y cuestionable que sea el enfoque jurídico del derecho a la vivienda, no cabe desconocer ni negar que el enfoque de la vivienda como derecho humano tal vez sea la única esperanza real de garantizar a todos un lugar adecuado y seguro donde vivir. Como señaló Blomkvist acertadamente en su análisis de las limitaciones de las medidas políticas para mitigar el problema de la vivienda:

"La conexión entre las libertades civiles, los derechos humanos y la vivienda puede parecer rebuscada, pero creo que es crucial. La idea de los derechos está estrechamente vinculada con la de un Estado

universalista regido por normas. Los derechos tienen un valor en sí mismos, pero también propagan y difunden una "lógica" social y política especial. Puesto que, por definición, un derecho implica un gobierno conforme a una norma, es probable que los derechos tengan "efectos de propagación" en la sociedad y afecten también a otros sectores de la administración de un Estado. Por este motivo, nada es más pernicioso o peligroso para el Estado "particularista" que la conciencia pública de los derechos humanos y la lucha por defenderlos." 32/

IX. ¿PUEDE EL DERECHO A LA VIVIENDA SER INVOCADO ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA?

108. Los inconvenientes, frecuentemente ignorados y sin embargo constantes, de considerar el derecho a la vivienda y otros derechos humanos, y enfocarlos exclusivamente desde una posición legalista, plantean la aún delicada cuestión de si el derecho a la vivienda puede ser invocado ante los tribunales -es decir, la cuestión del derecho de la población a reivindicar su derecho a la vivienda ante un tribunal de justicia. A nivel del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha respondido afirmativamente a la pregunta de si los recursos de la jurisdicción interna son aplicables a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular al derecho a una vivienda adecuada.

109. Según el Comité, entre las diversas esferas en que dichas disposiciones se aplicarían figuran: a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos para buscar indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de vivienda insalubres o inadecuadas; y f) juicios colectivos en situaciones que implican un gran aumento de personas sin hogar 33/. Esta enumeración demuestra que muchos componentes del derecho a la vivienda pueden ser objeto de reclamación ante los tribunales de justicia. Y, como se verá en la sección siguiente, en relación con el derecho a la vivienda la jurisprudencia es mucho más abundante de lo que generalmente se reconoce.

110. Resulta alentador que, desde 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales haya examinado detenidamente y apoyado la posibilidad de modificar el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la adición de un protocolo facultativo que establezca un mecanismo de reclamación 34/. Es ésta una iniciativa que se requería desde hace tiempo y una necesidad indiscutible, si se quiere que los numerosos derechos básicos enunciados en el Pacto tengan algún día un significado práctico para los ciudadanos del mundo.

111. Por la forma en que se ha abordado en el presente informe el derecho a la vivienda, sobre la base tanto de la legislación vigente como de la doctrina actual en las Naciones Unidas sobre los derechos económicos, sociales y culturales y de la jurisprudencia que se está creando a través de las campañas sobre el derecho a la vivienda, debería ser evidente que este derecho también tiene dimensiones políticas. El derecho a la vivienda es un derecho a la seguridad en un lugar y constituye una afirmación de la identidad y la singularidad de una cultura. Es un derecho a participar en el proceso de adopción de decisiones, a ordenar el medio en que se vive y poder influir en él.

112. Por un lado, los recursos jurídicos necesarios para obtener reparación por los atentados contra ese derecho y, por otro, la falta de acción de un gobierno para estimular los procesos económicos y sociales que contribuyan a promover la disponibilidad de viviendas de manera que el derecho a la vivienda pueda realizarse, son dos bases sobre las que los tribunales y el sistema judicial en general ciertamente pueden dictar sentencia. La afirmación por las personas de su derecho a la vivienda, en el marco de un sistema jurídico operante e independiente, es en definitiva lo que hace que ese derecho pueda ser exigible ante los tribunales de justicia.

X. RESEÑA GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

113. La atención y acción judicial y cuasijudicial con respecto al derecho a una vivienda adecuada y los derechos conexos ha sido considerablemente mayor de lo que se cree generalmente. Varios mecanismos regionales y otros mecanismos que se ocupan de los derechos humanos, los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y diversos tribunales nacionales y locales han examinado directamente cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda en sus distintos fallos y decisiones; en algunos casos apoyando una amplia interpretación de la ley vigente y, en otros, haciendo prevalecer opiniones más restringidas. En esta sección se abordarán brevemente estos aspectos, con excepción de la labor de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, que se examinará en el próximo informe.

A. La Comisión y el Tribunal Europeos de Derechos Humanos

114. Aunque el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 no comprende ni el derecho a la vivienda ni una protección explícita contra el desalojo, en varios casos examinados por la Comisión y el Tribunal, que vigilan el cumplimiento del Convenio, se ha tratado directamente esta cuestión. En dos decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos se ha declarado explícitamente que los Estados que han ratificado el Convenio no están legalmente obligados a proporcionar alojamiento a sus ciudadanos, indicando los inconvenientes de no haber codificado el derecho a una vivienda adecuada, un derecho sin cuya existencia no se pueden ejercer todos los medios de protección jurídica relacionada con esta norma. En una decisión de 1975 relativa al derecho a la

vida privada (caso 4560/70), la Comisión concluyó su indagación de admisibilidad en los siguientes términos:

"La solicitante, por último, señala que la autoridad local encargada de la zona en que vivía infringió el artículo 8 del Convenio al no ejercer su facultad discrecional de adquirir obligatoriamente la propiedad absoluta de su alojamiento...

Es cierto que el párrafo 1 del artículo 8 dispone que el Estado respetará el domicilio de la persona y no interferirá en el ejercicio de ese derecho. Sin embargo, la Comisión considera que el artículo 8 de ninguna manera impone a un Estado una obligación absoluta de proporcionar una vivienda."

115. La Comisión reafirmó este punto de vista en otro caso (5727/72) al declarar: "es cierto que la referencia en el artículo 8 a "domicilio" -como señala el Gobierno-, se refiere claramente al respeto del domicilio como algo ya existente y no podría implicar un derecho a recibir un alojamiento". Está claro que la opinión de la Comisión es que el Convenio no incluye el derecho a recibir un alojamiento.

116. En un asunto juzgado en 1989 (Mellacher y otros c. Austria) por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se examinó la aplicación del artículo 1 del Primer Protocolo al Convenio, relativo al derecho a "gozar pacíficamente de sus bienes" en el contexto de las medidas de control de los alquileres. El propietario solicitante sostenía que como consecuencia de la imposición de medidas de control de los alquileres a la propiedad que poseía se infringían sus derechos reconocidos en el Protocolo. Sin embargo, el Tribunal vio las cosas de otro modo y destacó en su fallo los siguientes elementos importantes, que en general son favorables desde el punto de vista del derecho a la vivienda, particularmente con respecto a los derechos de los inquilinos: a) las reducciones [de alquiler] en litigio no equivalían ni a una expropiación formal ni a una expropiación de hecho, sino a un control del uso de la propiedad; b) el legislador tenía amplios poderes discrecionales con respecto a la aplicación de las políticas sociales y económicas, en particular en materia de vivienda; c) las razones aducidas por el Estado para justificar la legislación en cuestión no se podían considerar manifiestamente irrazonables; perseguían un objetivo legítimo en interés general; d) en relación con la legislación de protección social, en particular en materia de control de alquileres, el legislador debía estar en condiciones de tomar medidas que afecten al ulterior cumplimiento de los contratos concluidos previamente; y e) las medidas adoptadas para controlar los alquileres rebasaban el margen de apreciación del Estado y aunque el monto de las reducciones de alquiler era considerable, no constituía una carga desproporcionada.

117. En el asunto de una reclamación entre Estados, Chipre c. Turquía, de 1976, se consideraron los desahucios como una violación del derecho al "respeto del domicilio", y se otorgaba así una protección considerable contra esta clara violación del derecho a la vivienda reconocido internacionalmente. La opinión de la Comisión Europea mantenía que:

"Las expulsiones de grecochipriotas de sus casas, incluidos sus propios hogares, que con arreglo al Convenio son imputables a Turquía, constituyen una injerencia en el ejercicio de los derechos garantizados en el párrafo 1 del artículo 8 del Convenio, a saber el derecho de esas personas al respeto de su domicilio y/o su derecho al respeto de la vida privada... La Comisión concluye... que... Turquía ha cometido actos que no son compatibles con el derecho al respeto del domicilio garantizado en el artículo 8 del Convenio."

118. Estas opiniones y sentencias de la Comisión y del Tribunal contienen pues elementos tanto positivos como negativos por lo que respecta a la protección jurídica del contenido básico del derecho a la vivienda. Por un lado, se han expresado opiniones que consideran los desahucios en gran escala una violación del Convenio, y las medidas de control de los alquileres se han considerado como un "objetivo social legítimo". Por otro lado, se ha interpretado el Convenio en el sentido de que no impone ninguna obligación a los Estados de proporcionar alojamiento y de que justifica la posibilidad de desalojar a las personas de viviendas de su propiedad en interés de un objetivo social legítimo y para proteger los derechos y libertades de otros. Así pues, la situación es un tanto ambigua, considerando la ausencia de disposiciones del Convenio que traten específicamente del derecho a la vivienda.

B. Comité Europeo de Expertos Independientes

119. La Carta Social Europea de 1961, al igual que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, no establece un derecho explícito a una vivienda adecuada, aunque sí contiene normas jurídicas directamente relacionadas con este derecho 35/. Por ejemplo, el artículo 19 de este texto garantiza el derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a un trato no menos favorable que el de los ciudadanos de un Estado Parte en lo referente, entre otras cosas, al alojamiento. Mientras que en el contexto del derecho de la familia a una protección social y jurídica (art. 16), los Estados Contratantes se comprometen a promover, entre otras cosas, la construcción de alojamientos adoptados a las necesidades de las familias. En el Cuarto Protocolo de la Carta se aborda el derecho de los ancianos a disponer de una vivienda adecuada a sus necesidades.

120. El Comité Europeo de Expertos Independientes encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta ha generado una abundante jurisprudencia sobre las cláusulas que se refieren al alojamiento. Un análisis de la jurisprudencia existente en relación con el artículo 19 revela las siguientes consideraciones:

- i) no es suficiente que un gobierno demuestre que no existe discriminación en la ley únicamente; debe demostrar, además, que los trabajadores migrantes en la práctica no sufren ninguna desventaja en la asignación de viviendas de bajo costo a pesar de la igualdad de jure de que gozan;

- ii) el Comité ha observado la existencia de leyes por las que se hace una "concesión" y que suelen distinguir entre residentes locales, otros nacionales del Estado y extranjeros. Esa distinción, en la medida en que afecta a los extranjeros, sería seguramente contraria a la Carta;
- iii) en un caso se decidió que un Estado Parte en el que los trabajadores extranjeros sólo podían recibir una vivienda del Estado si habían residido siete años en el país, no cumplía las obligaciones que le incumbían en virtud del párrafo 4 del artículo 19;
- iv) si en la legislación de un Estado se discrimina siquiera indirectamente, entre súbditos naturales y extranjeros con respecto a la adquisición de bienes raíces, se contraviene el artículo 19, en la medida en que esa discriminación afecta al acceso de los extranjeros a la vivienda;
- v) el Comité necesita saber, como mínimo, si al fijar las prioridades en la asignación de viviendas a las personas inscritas en las listas de espera se tienen en cuenta en el caso de los trabajadores extranjeros, los miembros de su familia que ya han quedado en el país de origen y a los que quisieran hacer venir al país en cuestión; y
- vi) incluso cuando hay problemas sociales debido a un hacinamiento excesivo, el número de trabajadores migrantes es pequeño y la situación con respecto a la vivienda por lo tanto no es grave; exigir a una persona que no haya nacido en el país un período de residencia de cinco años para poder optar a una vivienda financiada por el Estado es contrario a los requisitos de este artículo 36/.

121. En otros casos, el Comité de Expertos Independientes se han pronunciado sobre la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en la esfera de la vivienda, considerando en muchos casos que se habían cometido violaciones de esos derechos. En un caso, el Comité concluyó que un Estado seguía sin cumplir sus obligaciones y, a la vez que celebraba los esfuerzos hechos por las autoridades para facilitar el acceso de los extranjeros a viviendas suministradas por el Estado, observó que aún no se había introducido ninguna modificación en la ley 37/.

122. El Comité de Expertos Independientes también ha expresado la opinión de que en el caso de viviendas subvencionadas para cuya obtención se requiera ciertas condiciones (nacimiento o período de residencia), que sean sólo aplicables a ciudadanos de los Estados obligados por la Carta, la situación no sería conforme al párrafo 4 del artículo 19 38/.

123. Más recientemente, el Comité ha afirmado que el requisito del período de residencia en un país, si bien oficialmente está destinado a asegurar la igualdad de trato, crea en el fondo una desigualdad, y por lo tanto no es conforme a las disposiciones de la Carta 39/. Considerando la situación en el mismo país, el Comité estimó que la cuestión de la atribución de los recursos (por ejemplo, viviendas de bajo costo) debería basarse en el criterio de la necesidad del solicitante, a fin de asignar a la protección de la familia la

prioridad prevista en la Carta, a pesar de la disponibilidad limitada de viviendas de bajo costo 39/. Por último, en otro caso, se estimó que un Estado Parte no cumplía las disposiciones de la Carta porque "las viviendas de promoción pública" sólo se asignaban a los ciudadanos del país en cuestión 40/.

124. En el último decenio, el artículo 16 se ha invocado en varias conclusiones del Comité, muchas de las cuales son particularmente útiles para entender las consecuencias del derecho a la vivienda. En un caso, ese órgano consideró que para poder formarse una opinión en cuanto si un Estado había respetado el artículo 16, necesitaba disponer de las estadísticas sobre la situación económica y social de las familias en un determinado Estado y saber si su política en materia de vivienda era adecuada para satisfacer las necesidades de las familias 41/ señalando además la información que necesitaba para evaluar cabalmente el cumplimiento del artículo 16 por los Estados, el Comité pidió a un Estado que le suministrara información sobre: i) la situación de la vivienda, en particular el porcentaje de alojamientos calificados de insalubres y los criterios en que se basaba la calificación; ii) la relación habitante/vivienda; y iii) la proporción del ingreso de la familia destinado al alquiler, según las distintas categorías socioprofesionales de los inquilinos 42/. Mientras que en otro caso, en vista de su preocupación por la situación de las familias numerosas y de las familias sin hogar, el Comité destacó la necesidad de considerar el bienestar de la familia desde el punto de vista del derecho a recibir una vivienda adecuada y servicios esenciales (tales como calefacción y electricidad), elementos necesarios para el bienestar y la estabilidad de la familias 43/.

C. Tribunales nacionales

125. Los tribunales y juzgados nacionales examinan a diario casos relacionados con distintos aspectos del derecho a la vivienda en el contexto de cuestiones de tenencia, discriminación, posibilidad de costear la vivienda y los alquileres, protección contra el desahucio, calidad de la vivienda, etc. Tal vez fuese útil examinar varios casos y para ver la manera en que los tribunales han enfocado este derecho y para mostrar que el derecho a la vivienda efectivamente puede ser objeto de reclamación ante los tribunales.

126. Se reconoce que un poder judicial independiente, imparcial y accesible así como la disponibilidad de asistencia letrada son factores críticos en un ordenamiento jurídico que funcione bien y en que los derechos humanos se tomen seriamente. Sin embargo, el recurso a la vía judicial, por su propia índole, tiene sus limitaciones y la respuesta de los tribunales en distintas jurisdicciones ha sido contradictoria.

127. Esencialmente, el papel de los tribunales nacionales en los casos relacionados con el derecho a la vivienda también es en gran medida un papel ambiguo, aunque en algunos países la tendencia a favorecer el derecho a la vivienda es más favorable de lo que generalmente se supone. En la India, el Tribunal Supremo y otros órganos judiciales han pronunciado varias decisiones importantes con las que se ha tratado verdaderamente de proteger el derecho de los ocupantes a su vivienda y que confirman la posibilidad de invocar este

derecho ante los tribunales. Los fallos del Tribunal Supremo se basan en una interpretación del artículo 21 de la Constitución de la India, que garantiza el derecho a la vida. El Tribunal ha creado jurisprudencia sobre este artículo y ha aclarado el significado de la expresión "el derecho a vivir con dignidad". En un caso planteado en 1981, el Tribunal dictaminó:

"El derecho fundamental a la vida, que es el derecho humano más precioso y que forma la clave de todos los demás derechos humanos, debe, por lo tanto, ser interpretado con espíritu amplio y expansivo, a fin de darle una importancia y vitalidad que puedan perdurar muchos años y realzar la dignidad del individuo y el valor de la persona humana... Consideramos que el derecho a la vida comprende el derecho a vivir gozando de la dignidad humana y de cuanto la acompaña, a saber, la satisfacción de las necesidades esenciales de la vida, como una nutrición adecuada, vestido y un techo para cobijarse." 44/

128. En el caso más célebre de la India, conocido popularmente como el "caso de los habitantes de las calles de Bombay", una sala constitucional del Tribunal Supremo decidió en 1985 que:

"Expulsar a los demandantes de sus viviendas sería privarlos de su medio de subsistencia. El artículo 21 incluye los medios de subsistencia, por lo que si la privación de estos medios no corresponde a un procedimiento razonable establecido por la ley, implica una violación del artículo 21... El derecho reconocido en el artículo 21 es un derecho a los medios de subsistencia, ya que nadie puede vivir sin las cosas necesarias para vivir, es decir, los medios de subsistencia. Si este derecho no se considera como parte del derecho constitucional a la vida, la manera más fácil de privar a una persona de su derecho a la vida sería privarla de sus medios de subsistencia hasta el punto de abrogar ese derecho... Así pues, hay un nexo estrecho entre vida y medios de subsistencia. Y siendo esos medios lo único que hace posible vivir, dejemos de lado lo que hace la vida llevable, debe considerarse como componente integrante del derecho a la vida." 45/

129. En otro caso, en 1990, el mismo Tribunal decidió que:

"Tradicionalmente se ha aceptado que las necesidades básicas del hombre son la alimentación, el vestido y el alojamiento. El derecho a la vida está garantizado en toda sociedad civilizada. Dentro de su ámbito quedan comprendidos el derecho a la alimentación, el derecho al vestido, el derecho a un entorno decoroso y a un alojamiento conveniente en que vivir... Para un ser humano [el derecho a la vivienda] tiene que consistir en un alojamiento adecuado que le permita desarrollarse en todos los aspectos -físico, mental e intelectual... Un alojamiento conveniente es una necesidad indispensable para realizar el objetivo constitucional en materia de desarrollo humano, debe considerarse que está incluido en el concepto "vida" del artículo 21." 46/

130. En dos casos bien conocidos de los Estados Unidos, por ejemplo, que en muchos aspectos fueron positivos, no se llegó a reconocer plenamente el

derecho a la vivienda como derecho humano. En Lindsey c. Normet (1972), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos rehusó apoyar el derecho a la vivienda en favor de un inquilino, afirmando que no "denigraba la importancia de una vivienda decorosa, sana y salubre". El Tribunal sostuvo además que:

"la Constitución no prevé recursos judiciales para cada mal social o económico. No observamos en ese documento ninguna garantía constitucional del acceso a una vivienda de una calidad determinada... La garantía de una vivienda adecuada... [es una] función legislativa, no judicial." 47/

Sin embargo, en el caso Mt. Laurel, de 1982, el Tribunal Supremo de Nueva Jersey declaró que:

"no puede haber la mínima duda de que la vivienda, junto con la alimentación, es una de las necesidades humanas más básicas... Está claro y es indiscutible que facilitar debidamente una vivienda adecuada a todas las categorías de personas es un elemento esencial de la promoción del bienestar general." 48/

131. No es raro que surjan conflictos entre las políticas y las leyes adoptadas por un gobierno y los tribunales que se encargan de interpretar la legislación vigente y comprobar la legalidad de las políticas y las decisiones gubernamentales. Con referencia a la función de los tribunales de la era del apartheid en la legitimación oficial del proceso de desahucio en Sudáfrica, el Comité Nacional contra el Desahucio declaró, por ejemplo:

"Si el gobierno ha actuado ilegalmente, la acción judicial puede lograr frenar una tentativa de traslado de la población. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas victorias legales se basan en detalles técnicos y son sólo victorias temporales; una vez ganada la causa, el gobierno no tiene más que aplicar los procedimientos adecuados o, si la propia ley no es suficiente para lograr sus objetivos, promulgar una nueva ley a tal efecto." 49/

132. En Filipinas, por ejemplo, pese al reconocimiento constitucional tanto del derecho a la vivienda como del derecho a no ser desahuciado, y a pesar de los mandatos judiciales contra los desahucios previstos, las declaraciones de la Comisión Gubernamental de Derechos Humanos y la oposición de organizaciones no gubernamentales, generalmente se hace caso omiso de esos derechos 50/.

133. De esta breve reseña de la jurisprudencia existente a nivel internacional y regional se desprenden las siguientes conclusiones. En primer lugar, aunque algunas decisiones han apoyado enérgicamente el derecho a la vivienda, hay un gran número de casos en que efectivamente se han rechazado muchas de las pretensiones inherentes a la afirmación de ese derecho. En segundo lugar, en la mayoría de los casos siguen siendo muy estrictas las limitaciones impuestas al poder judicial para dictar la política del Estado en materia de derecho a la vivienda. Algunas decisiones contribuyen en realidad a reforzar las reivindicaciones al derecho a la vivienda, aunque estas decisiones raramente tienen un impacto en la sociedad. En tercer lugar, sigue siendo sumamente difícil, tanto desde el punto de vista legal como desde el

punto de vista financiero, que los que reivindican el derecho a la vivienda recurran al sistema judicial para lograr el reconocimiento de su legítimo derecho a la vivienda.

XI. VIOLACIONES DEL DERECHO A LA VIVIENDA

134. El análisis precedente de la jurisprudencia relativo al derecho a la vivienda revela que los diversos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han confirmado que el derecho a la vivienda puede ser objeto de violación por los gobiernos. En una de las primeras opiniones sobre esta cuestión, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó en su cuarto período de sesiones, celebrado en 1990, que:

"El derecho a la vivienda puede ser objeto de violación. El Comité tendrá que examinar los actos y omisiones que constituyen una violación, en particular en el contexto de los desahucios." 51/

135. Asimismo, en su cuarto período de sesiones, el Comité, en su observación general N° 2, relativa a las medidas internacionales de asistencia técnica, afirmó que las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo:

"Deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos... que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas... En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible por que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos."

136. Desde entonces, el Comité ha fortalecido apreciablemente su actitud por lo que respecta a la observancia por los Estados Partes de sus obligaciones en materia de derecho a la vivienda. En dos ocasiones distintas, el Comité, al examinar la situación relativa al derecho a la vivienda, dictaminó que la tolerancia por los gobiernos de los desalojamientos forzados en la República Dominicana y Panamá constituían un acto incompatible con las normas del Pacto 52/.

137. En la observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, esta actitud se describe en términos generales en el párrafo 18:

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

138. Del mismo modo, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su resolución 1991/12, reconoció:

"El hecho de que la práctica de los desalojamientos forzados constituye una violación patente de los derechos humanos, en particular

del derecho a la vivienda adecuada; [y] la necesidad de que se tomen en todos los niveles medidas inmediatas destinadas a eliminar la práctica de los desalojamientos forzosos."

139. Así pues, sigue siendo muy importante que la comunidad jurídica internacional y otros definan las violaciones del derecho a la vivienda, identifiquen a los violadores de este derecho y dispongan la forma de evitar estas violaciones en el futuro y de hacer justicia a aquéllos cuyo derecho a la vivienda ha sido conculcado. El examen de la práctica de las Naciones Unidas durante los últimos años revela que, lejos de ignorar el problema del derecho a la vivienda y las violaciones relacionadas directamente con este derecho, muchos Estados han reconocido efectivamente haber violado estas normas internacionales.

140. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha declarado en varias ocasiones que algunos Estados Partes en el Pacto, incluidos Kenya, Panamá y la República Dominicana, han violado explícitamente las disposiciones del párrafo 1 del artículo 11 relativas al derecho a la vivienda debido a la participación del Estado y sus agentes en desalojamientos forzosos en masa 53/. Durante su sexto período de sesiones, el Comité dictó lo que equivalía efectivamente a una orden conminatoria contra un Estado Parte, instándole a "suspender toda acción que no se ajustase a las disposiciones del Pacto" 54/.

141. Durante el 49º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, tanto el Sudán como el Zaire fueron citados como autores de violaciones de los derechos humanos fundamentales por haber procedido a desplazamientos forzosos en masa 55/. El Gobierno del Iraq también fue acusado de violar el derecho a una vivienda adecuada por el Relator Especial sobre Iraq, quien declaró:

"A decir verdad, el Gobierno [del Iraq] tiene responsabilidades adicionales respecto de las consecuencias de la escasez de combustible, que socava la actividad económica básica y hace prácticamente imposible proporcionar calefacción a los albergues de las personas, con lo que se viola el derecho a una vivienda adecuada enunciado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase, en particular, el comentario general N° 4, de 1991, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)." 56/

142. Hasta la fecha, el examen por las Naciones Unidas de las violaciones del derecho a la vivienda se ha limitado en gran parte a la práctica de la tolerancia por los Estados de los desalojamientos forzosos. Sin embargo, es probable que se amplíe este ámbito en particular habida cuenta de la opinión expresada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general N° 4 de 1991 en el sentido de que:

"un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto."

143. Una resolución titulada "El derecho humano a una vivienda adecuada", aprobada por la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en 1993 se refería claramente a las violaciones del derecho a la vivienda en dos párrafos:

"3. Insta a todos los Estados a que pongan término a las prácticas que puedan producir o produzcan violaciones del derecho humano a una vivienda adecuada, en particular la práctica del desalojo en masa forzado y toda forma de discriminación racial o de otra índole en la esfera de la vivienda;

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

144. Entre otros actos que podrían hacer temer posibles violaciones del derecho a una vivienda adecuada, figuran, aunque no de manera taxativa, los siguientes: i) llevar a cabo, patrocinar, tolerar o apoyar la práctica de los desalojamientos forzados; ii) demoler o destruir las casas o viviendas como medida punitiva; iii) denegar sistemáticamente ciertos servicios básicos, como el suministro de agua, calefacción o electricidad a algunos sectores de la sociedad, pese a la capacidad demostrada para ofrecerlos; iv) los actos u otras manifestaciones de discriminación en materia de vivienda; v) la adopción de leyes o políticas claramente incompatibles con las obligaciones emanadas del derecho a la vivienda, en particular cuando éstas provocan problemas de personas sin hogar, un aumento del número de viviendas inadecuadas, la incapacidad para pagar la vivienda, etc.; vi) derogar una legislación que promueva o apoye los derechos de vivienda, a menos que esté claramente anticuada o se sustituya por otra legislación igual o más favorable; vii) las reducciones injustificadas de los gastos públicos en vivienda y otras esferas afines, sin una medida de compensación adecuada; viii) favorecer claramente los intereses de los grupos de ingresos superiores en materia de vivienda, cuando sectores importantes de la sociedad viven sin haber logrado satisfacer su derecho a la vivienda; ix) construir o permitir que se construyan edificios de viviendas en lugares pocos seguros o contaminados que representen una amenaza para la vida y la salud de los futuros ocupantes; y x) hostigar, intimidar o impedir que las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones comunitarias y los movimientos o las agrupaciones populares interesados en el derecho a la vivienda operen libremente.

145. Por otra parte, ciertos actos u omisiones podrían constituir, en el contexto del derecho a la vivienda, una violación de las obligaciones correspondientes. Entre estos actos u omisiones figuran los siguientes: i) no tomar "medidas adecuadas"; ii) no reformar o derogar las leyes

incompatibles con el Pacto; iii) no exigir el cumplimiento de las leyes destinadas a realizar y reconocer el derecho a la vivienda; iv) no intervenir en el mercado de la vivienda en particular por lo que respecta al nivel de los alquileres, subsidios de alquiler, seguridad de la ocupación y prevención de una especulación excesiva; v) no incorporar y aplicar las normas mínimas internacionales aceptadas por lo que respecta al derecho a la vivienda; vi) no facilitar infraestructura, servicios básicos (agua, electricidad, drenaje, alcantarillado, etc.); vii) no prohibir o impedir acciones individuales o civiles que constituyan violaciones del derecho a la vivienda por parte de personas capaces de cometer estos actos; viii) no utilizar todos los recursos disponibles para la realización de este derecho; ix) no integrar y tener plenamente en cuenta la repercusiones para el derecho a la vivienda de las políticas macroeconómicas que tengan un impacto sobre la vivienda o esferas sociales afines; y x) no presentar los informes necesarios de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o de conformidad con otros tratados.

146. Esta enumeración indica claramente que el derecho a la vivienda debe considerarse en una perspectiva mucho más amplia que el marco tradicional utilizado para analizar los derechos humanos. Es evidente que sin el disfrute del derecho a la vivienda, no puede alcanzarse la plena realización de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, la determinación de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, sigue siendo una cuestión objeto de controversia que ha recibido una atención limitada, aunque creciente, por parte de la comunidad jurídica internacional. Hay indicios de cambio, como lo demuestra la declaración hecha por la delegación de los Países Bajos en el cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, en los siguientes términos:

"Es evidente que la aplicación de este derecho [a la vivienda] se ve facilitado si un país determinado dispone de abundantes recursos. No obstante, muchas de las violaciones mencionadas durante el debate en la Subcomisión no pueden explicarse como una consecuencia automática de la falta de recursos; deben más bien atribuirse a la elección de opciones políticas por un gobierno." 57/

147. En informes subsiguientes habrá que abordar la cuestión de qué organismos de las Naciones Unidas serían los más adecuados para supervisar de manera más completa las violaciones del derecho a la vivienda y, en realidad si los procedimientos y mecanismos existentes son suficientes a este respecto o si convendría en este momento comenzar a considerar la necesidad de nuevos enfoques.

XII. LA FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
Y EL DESARROLLO DE UNA LEGISLACION RELATIVA
AL DERECHO A LA VIVIENDA

148. La iniciativa en los distintos países para elaborar una nueva legislación relativa al derecho a la vivienda procede las más de las veces de las organizaciones locales y de las organizaciones no gubernamentales, que con frecuencia tienen un contacto directo con la dura realidad con que se enfrentan las comunidades a las que se niega el derecho a la vivienda. El Relator Especial tiene conocimiento de varios proyectos de ley sobre el derecho a la vivienda elaborados de este modo en distintos países, como el Canadá, Colombia, Hong Kong, la India, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otros países europeos, así como en los Estados Unidos de América.

149. Debido a limitaciones de espacio, el presente informe se ocupará sólo brevemente de dos de estas iniciativas, y tratará de indicar las diversas demandas comunes que traslucen estos esfuerzos, en tanto que en el próximo informe se examinarán estas iniciativas más detalladamente. Cuando estas ideas se consideraran en el contexto de la sección VI, su importancia para profundizar el análisis de la cuestión es evidente.

150. Un ejemplo de estas iniciativas es el proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda preparado por organizaciones no gubernamentales que actualmente es objeto de debate público en la India. El proyecto se basa en cuatro derechos fundamentales de las personas que carecen de un alojamiento adecuado. El derecho a una vivienda adecuada, como derecho básico, implica el derecho a residir en condiciones de seguridad y dignidad, el derecho a la tierra y a los servicios cívicos, y el derecho a vivir en un entorno seguro. El proyecto reconoce asimismo un conjunto de derechos que acompañan al derecho de residencia y reasentamiento, y garantiza el derecho a no ser desalojado. Reconoce asimismo el derecho al reasentamiento a instancia de las comunidades, así como los derechos y deberes de los ocupantes y el derecho a la información 58/.

151. Un aspecto innovador del proyecto es el mecanismo previsto para la formación de sindicatos de inquilinos a nivel local, regional y nacional, incluidos los inquilinos que viven en viviendas inadecuadas, quienes, en virtud de esta futura ley podrían obtener y conservar el derecho a una vivienda adecuada.

152. Recientemente, una coalición de organizaciones no gubernamentales preparó un proyecto de convención sobre el derecho a la vivienda en Europa, que se presentará eventualmente al Consejo de Europa para que lo examine oficialmente. Este proyecto se divide en derechos y deberes. Los derechos son: derecho a la vivienda para toda persona; no discriminación; igualdad entre sexos; derechos de los grupos que sufren crónicamente de una vivienda inadecuada; derechos especiales de las personas sin hogar; seguridad de la ocupación; acceso a los servicios; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; emplazamiento adecuado; participación y control; información; financiación de la vivienda; y recursos legales.

153. Las obligaciones de los gobiernos que el proyecto propone consolidar son las siguientes: deberes generales; medidas legislativas; revisión de la legislación; obligaciones a respetar; obligaciones a garantizar; disponibilidad de viviendas; viviendas asequibles; viviendas adecuadas; suministro de infraestructura y servicios; prevención de la especulación; deberes especiales; disponibilidad de recursos judiciales; capacitación y educación; obligaciones internacionales y cooperación internacional 59/.

XIII. INDICADORES BASADOS EN EL DERECHO A LA VIVIENDA

154. Una forma de establecer procedimientos prácticos para evaluar la realización del derecho a la vivienda consiste en identificar y desarrollar indicadores económicos y sociales que traten de definir el alcance del derecho a la vivienda. Se trata de un imperativo que reviste una importancia crítica habida cuenta de la preponderancia de los indicadores de vivienda utilizados cada vez más por las instituciones financieras internacionales y los gobiernos que parte de la consideración de la vivienda como un producto básico y que enfocan estos indicadores desde un punto de vista puramente económico, sin tener en cuenta las consideraciones relativas a los derechos humanos.

155. La utilización de indicadores para evaluar el cumplimiento por los Estados de los derechos económicos, sociales y culturales, es claramente un tema predominante del informe sobre la marcha de los trabajos preparado por el Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, de 1990 60/. Estos indicadores, cuando existen, siempre que sean fiables y que se hayan seleccionado cuidadosamente, permiten cuantificar unos derechos que de otra forma serían sumamente vagos, en términos que ofrezcan una oportunidad de examinar de manera sistemática, por ejemplo, hasta qué punto un determinado derecho "se ha aplicado progresivamente". Los defensores del método del "punto de partida mínimo" para enfocar los derechos económicos, sociales y culturales propugnaron también el uso de indicadores para determinar las violaciones de estas normas, así como para llegar a un mayor nivel de exigibilidad.

156. Tomando como punto de partida las recientes iniciativas para ampliar la naturaleza de las obligaciones del Estado en el marco tanto de las normas internacionales como de las iniciativas de la comunidad de organizaciones no gubernamentales, y centrando el debate claramente en el modelo de los derechos humanos, se han enunciado diversos "postulados inviolables" con el fin de establecer algunos indicadores básicos para evaluar el derecho a la vivienda. Estos postulados son los siguientes: a) no discriminación; b) el derecho a la información; c) igualdad en lo relativo a la tierra; d) participación democrática; e) igualdad de los sexos; f) derecho a un medio ambiente sano; g) igualdad económica; h) el mantenimiento de la identidad y los conocimientos culturales; i) el papel del gobierno y del Estado con respecto a la vivienda como derecho humano 61/.

157. El Relator Especial considera que estos principios son valiosos para determinar si los Estados están "tomando medidas" para crear las condiciones que permitan la realización del derecho a la vivienda. A la inversa, todos

los indicadores establecidos sobre la base de estos principios pueden servir de puntos de referencia para evaluar el grado de cumplimiento.

158. El Seminario sobre los indicadores adecuados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales apoyó estos principios y reconoció el valor de los indicadores mínimos para los otros derechos económicos, sociales y culturales 62/. La necesidad de tener acceso a estos datos la demuestra la continua falla de información, tanto en el plano internacional como dentro de los Estados, acerca del alcance del problema de las personas sin hogar, la prevalencia de unas condiciones inadecuadas de vivienda, la medida en que se incumplen los elementos que integran el derecho a la vivienda y otra mucha información valiosa.

XIV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y RECOMENDACIONES

159. Aunque es demasiado pronto para que el Relator Especial pueda presentar una lista completa de conclusiones y recomendaciones sobre la forma de promover la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, es posible hacer una serie de observaciones preliminares. El objeto de estas observaciones es iniciar lo que necesariamente será un proceso mucho más largo para asegurar el derecho a la vivienda de todas las personas, familias y comunidades. El Relator Especial agradecería recibir comentarios e ideas acerca de estas observaciones preliminares durante el examen del informe.

160. El análisis precedente expone, básicamente, una situación en la que se ha prestado mucha más atención de lo que generalmente se cree a todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, las múltiples iniciativas adoptadas, aunque alentadoras, siguen siendo en gran manera de carácter retórico, si se comparan con la protección jurídica otorgada a aquellos ciudadanos del mundo cuyo derecho a un lugar seguro y decoroso en que vivir todavía no se ha realizado.

161. Sigue siendo apremiante la necesidad de elaborar y aplicar estrategias prácticas y a largo plazo destinadas a garantizar la plena realización del derecho a la vivienda. Es clara la necesidad de un mecanismo permanente adecuado de las Naciones Unidas para verificar la situación mundial del derecho a la vivienda y definir con exactitud las necesidades mundiales en materia de vivienda así como los costos y medidas necesarios para evaluar y aliviar la situación. Tal vez fuera conveniente que el Programa de servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas desarrollase conocimientos técnicos en la esfera del derecho a la vivienda.

162. En el mismo sentido, deberían establecerse procedimientos tanto de carácter jurídico como político, que permitiesen exigir mayores responsabilidades a los gobiernos en relación con el derecho de vivienda. El Relator Especial considera convincentes los argumentos en apoyo de la utilización de la vivienda como principio indicador de la política estatal.

163. Estas cuestiones, así como las observaciones formuladas anteriormente parecerían indicar que en el próximo informe del Relator Especial se impone un examen más a fondo por lo que respecta a la utilidad de considerar la adopción eventual de una convención internacional sobre el derecho a la vivienda destinada a aliviar los actuales problemas, con frecuencia insolubles, que plantea el derecho a la vivienda.

164. El Relator Especial ha recibido abundante información sobre el tema que se examina, la mayor parte de la cual no ha podido incluirse en este informe por limitaciones de espacio.

165. Así pues, para poder comprender plenamente la verdadera naturaleza de los esfuerzos para asegurar el derecho a la vivienda, y teniendo en cuenta las múltiples iniciativas -en el plano legal y en otros campos- que se están llevando a cabo en distintos países para alcanzar este objetivo, el Relator Especial consideraría la posibilidad de visitar diversos países como elemento indispensable de su futura labor. A tal efecto, el Relator Especial solicita el apoyo de la Subcomisión.

1/ Véase el documento E/CN.4/1993/122, Informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre el 49º período de sesiones; y Servicio Internacional de Derechos Humanos, Human Rights Monitor N° 20, abril de 1993, "Analytical report of the forty-ninth session of the United Nations Commission on Human Rights".

2/ Véase documento E/CN.4/1993/122, cap. II.

3/ E/CN.4/1993/15, informe del experto independiente sobre el derecho de toda persona a la propiedad individual y colectiva.

4/ Véase documento E/1993/23.

5/ Resolución 1993/L.15/Rev.1, aprobada el 3 de mayo de 1993 por la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en su 14º período de sesiones, celebrado en Nairobi del 26 de abril al 5 de mayo de 1993.

6/ Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

7/ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966; y que entró en vigor el 3 de enero de 1976; 119 Estados Partes al mes de mayo de 1993.

8/ Matthew C. R. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (tesis de doctorado, Universidad de Nottingham, 1992), pág. 305 a 318.

9/ Véase la lista de estos textos en el anexo.

10/ Carta Social Europea, aprobada en Turín el 18 de octubre de 1991, incluido el Protocolo 4 (5 de octubre de 1988).

11/ Para una lista completa de las fuentes en que se reconoce legalmente el derecho a la vivienda, véase Centre on Housing Rights and Evictions, Legal Sources of the Right to Housing in International Human Rights Law (Utrecht, COHRE, febrero de 1992).

12/ E/CN.4/Sub.2/1992/15, en particular los párrafos 67 y 77.

13/ Asbjørn Eide, "Article 25", en Universal Declaration on Human Rights: A Commentary (Eide, Alfredssen *et al.*, eds.), (Scandinavian University Press, Oslo, 1992, pág. 387).

14/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, segundo informe sobre la marcha de los trabajos preparados por el Dr. Danilo Türk, Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, págs. 19 y 20.

15/ Para una reseña general de la literatura y demás material sobre el derecho a una vivienda adecuada, que confirman estos postulados, véase: COHRE, Bibliography on Housing Rights and Evictions (Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Utrecht, marzo de 1993).

16/ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha contribuido a aclarar las obligaciones gubernamentales dimanantes del reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada por medio de una serie de iniciativas, en particular: a) la celebración de un "debate general" sobre este derecho; b) la revisión completa de las directrices para la presentación de los informes de los Estados en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; c) la formulación de su observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, y d) la inclusión en sus observaciones finales sobre los informes de algunos Estados Partes de la observación de que el Estado en cuestión estaba violando el derecho a una vivienda adecuada debido a la práctica de desalojamientos forzosos.

17/ "Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" en Human Rights Quarterly, vol. 9, N° 2, 1987, págs. 122 a 135.

18/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 8, adición (A/43/8/Add.1).

19/ Véase la nota de pie de página 5 *supra*.

20/ Observación general N° 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2 del Pacto), párr. 10, (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe sobre el quinto período de sesiones (26 de noviembre a 14 de diciembre de 1990), E/C.12/1990/8, págs. 86 a 90).

21/ Véanse, por ejemplo: C. Scott, "The interdependence and permeability of human rights norms: Towards a partial fusion of the International Conventions on human rights" en Osgoode Hall Law Journal, vol. 27, N° 4, 1989, págs. 769 a 878; G. J. H. van Hoof, "The legal nature of economic, social and cultural rights: A rebuttal of some traditional views" en The Right to Food (Alston y Tomasevski, eds.) 1984, y P. Alston y G. Quinn, "The nature and scope of State Parties' obligations under the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights" en Human Rights Quarterly, vol. 9, N° 2, 1987, págs. 156 a 229.

22/ Centro de Derechos Humanos, El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano, Ginebra, 1989 (A. Eide, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.XIV.2.

23/ Véase la resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos sobre desalojamientos forzados (aprobada el 10 de marzo de 1993) en que la Comisión, entre otras cosas, "Afirma que la práctica de los desalojamientos forzados constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada" e insta "a los gobiernos a que concedan una seguridad jurídica de tenencia a todas las personas que están actualmente amenazadas de desalojamiento forzoso".

24/ Véase la nota 17 supra.

25/ Documento E/CN.4/Sub.2/1992/16.

26/ Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 12 de diciembre de 1991 en su sexto período de sesiones, E/C.12/1991/4.

27/ National Campaign for Housing Rights, 1990. Some Essential Points for Shaping State Intervention in Housing in India Today (NCHR, Calcuta, enero de 1990).

28/ Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, pág. 64.

29/ National Campaign for Housing Rights, The Housing Rights Bill (proyecto) (NHCR, Bombay, julio de 1992).

30/ Véase la nota 27, Some Essential Points; y Miloon Kothari, "The Living Environment" en Seminar, N° 376 (Nueva Delhi, diciembre de 1990).

31/ Véase el apéndice 1 (Fuentes constitucionales del derecho a la vivienda) en Scott Leckie, From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law, (Programa de Asentamientos Humanos del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Londres, 1992, págs. 80 a 86).

32/ Blomkvist define el "Estado particularista" como un Estado "cuyas acciones son ordenadas por elementos diferentes de las normas, por ejemplo los caprichos del gobernante, la amistad o las relaciones familiares, la estima o las relaciones políticas o el dinero (soborno)" [pág. 135]. Hans Blomkvist "Housing and the State in the third world: Misperceptions and non-perceptions in the international debate" en Scandinavian Housing & Planning Research, N° 6, 1989, pág. 129 a 141. Véase también B. Rubin "The civil liberties movement in India" en Asian Survey, N° 28, 1987, págs. 371 a 392; Jai Sen "What is the nature of the housing question in India today?" en Lokayan, vol. 3, N° 3-5, págs. 22 a 49 y 119 a 147; y Jai Sen "Who is the real stoneman?" en Mainstream, 19 de mayo de 1990, págs. 17 a 22.

33/ Observación general N° 4, relativa al derecho a una vivienda adecuada (véase la nota 26), párr. 17.

34/ Véase el punto de vista adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el documento E/C.12/1992/CRP.2/Add.3.

35/ En general, por lo que respecta a la Carta Social Europea, véase David Harris, The European Social Charter (Nueva York, 1984); y L. Betten y A. Jaspers (eds.) 25 Years European Social Charter (Deventer, 1988).

36/ Paul Sieghart, The International Law of Human Rights, Clarendon Press, 1983, págs. 186 y 187.

37/ Comité europeo de expertos, Case Law of the European Social Charter (Suplemento 1), conclusión III, (párr. 4 del art. 19), pág. 93.

38/ Ibid., conclusión VIII, pág. 210.

39/ Ibid., Suplemento III (1992), conclusión XI-1, págs. 159 y 160 (Noruega).

40/ Ibid., conclusión XI-2, pág. 147 (España).

41/ Ibid., Suplemento 1 (art. 16), conclusión III, pág. 78.

42/ Ibid., Suplemento 1, conclusión III, pág. 79.

43/ Ibid., Suplemento 3, conclusión XII-1, Introducción general, pág. 30.

44/ Francis Coralie c. the Union Territory of Delhi, (AIR, 1981, SC 746).

45/ Olga Tellis c. Bombay Municipal Corp. (1985), SCC 545.

46/ Shanti Star Builders c. Naryan Khimalal Totame & Ors (JT 1990 (1) S.C. 106, Apelación Civil N° 2598 de 1989).

47/ L. Burns, "Hope for the Homeless in the US: Lessons from the Third World", 1988, pág. 34.

48/ Ibid.

49/ Véase Laurine Platzky y Cheryl Walker (para el proyecto de gente excedentaria), The Surplus People: Forced Removals in South Africa (Ravan Press, Johannesburgo, 1985).

50/ Denis Murphy, 1990, A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia, Asian Coalition for Housing Rights, Bangkok, 1990.

51/ Documento E/C.12/1990/3 (informe sobre el cuarto período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), pág. 78.

52/ Documentos E/C.12/1990/8 (pág. 67, República Dominicana) y E/C.12/1991/4 (pág. 34, Panamá) (informes sobre el quinto y el sexto períodos de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

53/ Véanse los informes sobre el quinto y sexto período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, documentos E/C.12/1990/8, pág. 67 y E/C.12/1991/4, pág. 34.

54/ Documento E/C.12/1991/4, págs. 82 y 83 (República Dominicana).

55/ Resoluciones 1993/60 (Sudán) y 1993/61 (Zaire) de la Comisión de Derechos Humanos.

56/ Documento A/47/367/Add.1, págs. 14 y 15.

57/ Declaración del representante del Reino de los Países Bajos ante la Tercera Comisión en el cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, tema 97 a) del programa, 18 de noviembre de 1992.

58/ Véase nota 29, NCHR, The Housing Rights Bill.

59/ "Proyecto de convención sobre el derecho a la vivienda en Europa" (preparado por el Centre on Housing Rights and Evictions en la Conferencia "El papel de la vivienda en la construcción de una Europa social", celebrada en Bruselas el 24 y 25 de septiembre de 1992).

60/ Documento E/CN.4/Sub.2/1990/19.

61/ Miloon Kothari, "El derecho a una vivienda adecuada: hacia indicadores ideales y opiniones mundiales realistas" (documento presentado al Seminario sobre los indicadores adecuados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales), HR/Geneva/1993/Sem/BP.16.

62/ Véase el informe del Seminario sobre indicadores adecuados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, documento A/CONF.157/PC/73.

Anexo

FUENTES LEGALES DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA DE CONFORMIDAD
CON LA LEGISLACION INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

A. Convenios y Pactos Internacionales

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976 y en el que, al mes de junio de 1992, eran Partes 106 Estados. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encarga de supervisar la observancia del Pacto por los Estados. El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto dice así:

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

2. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), que entró en vigor el 4 de enero de 1969 y en la que, al mes de enero de 1992, eran Partes 130 Estados. Se encarga de supervisar la observancia de la Convención por los Estados el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El artículo 5 de la Convención dice así:

"En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y en garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... e) en particular...
iii) el derecho a la vivienda."

3. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y en la que, al mes de enero de 1992, eran Partes 99 Estados. Se encarga de supervisar la observancia de la Convención el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El artículo 14 2) h) de la Convención dice así:

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular

le asegurarán el derecho a... h) gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad, el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."

4. La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990 y en la que, al mes de enero de 1992, eran Partes 69 Estados. Se encarga de supervisar el cumplimiento de esta Convención por los Estados el Comité de los Derechos del Niño. El artículo 27 3) de la Convención dice así:

"Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestido y la vivienda."

5. La Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada por la Asamblea General en su resolución 429 (V) de 28 de julio de 1951, que entró en vigor el 22 de abril de 1954. El artículo 21 de la Convención dice así:

"En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido a generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros."

6. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que aún no ha entrado en vigor. Se encargará de supervisar la observancia por los Estados de esta Convención el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El artículo 43 1) d) de la Convención dice así:

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

B. Declaraciones internacionales y recomendaciones

7. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948. El artículo 25 1) de la Declaración dice así:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

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

El principio 4 de la Declaración dice así:

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

9. La recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, aprobada en la 45ª reunión del Consejo de Administración de la OIT el 7 de junio de 1961. El principio 2 de la recomendación dice así:

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

10. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969. El artículo 6 de la parte I y el artículo 10 f) de la parte II dicen, respectivamente, lo siguiente:

"6) El desarrollo social exige que se garantice a toda persona el derecho a trabajar y a elegir empleo libremente. El progreso y el desarrollo en lo social exigen la participación de todos los miembros de la sociedad en un trabajo productivo y socialmente útil, y el establecimiento, de conformidad con los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios de justicia y de función social de la propiedad, de modos de propiedad de la tierra y de los medios de producción que excluyan cualesquiera formas de explotación del hombre, garanticen igual derecho a la propiedad para todos y creen entre los hombres condiciones que lleven a una auténtica igualdad.

10) El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el

logro de los objetivos principales siguientes: ...f) la provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios."

11. La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en 1976. La sección III 8) y el capítulo II A.3) dicen, respectivamente, lo siguiente:

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

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

12. La Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986. El artículo 8 1) de la Declaración dice así:

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