



# Asamblea General

Distr. general  
30 de diciembre de 2015  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

31<sup>er</sup> período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**

#### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe temático de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha, preparado en cumplimiento de la resolución 25/17 del Consejo. En el informe, la Relatora Especial considera que la falta de hogar es una crisis mundial de derechos humanos directamente relacionada con el aumento de la desigualdad en la riqueza y la propiedad, lo cual requiere una atención urgente. Examina el hecho de que la falta de hogar se debe a la incapacidad de los Estados para dar respuesta tanto a las circunstancias individuales como a una serie de causas estructurales, abandonando la responsabilidad de la protección social y permitiendo que la especulación y la inversión inmobiliarias no reguladas excluyan a un número creciente de personas de todo tipo de vivienda. Describe un conjunto claro de obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos que, de cumplirse, erradicarían la falta de hogar. Propone una campaña mundial para erradicar la falta de hogar de aquí a 2030.



## **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Hacia una definición basada en los derechos humanos de la falta de hogar .....	4
A. ¿Qué significa “falta de hogar”? .....	4
B. Una definición tridimensional basada en los derechos humanos de falta de hogar .....	5
III. Discriminación, estigmatización y exclusión social .....	6
A. Estructura social de la falta de hogar .....	6
B. Criminalización de la falta de hogar .....	7
C. Discriminación en el acceso a la tierra y la vivienda .....	7
IV. Causas interrelacionadas de la falta de hogar .....	8
V. Falta de hogar y grupos marginados .....	10
VI. El marco de derechos humanos para abordar la falta de hogar y el acceso a la justicia .....	13
A. Obligaciones de los Estados .....	13
B. Acceso a la justicia .....	14
VII. Medición de la falta de hogar y rendición de cuentas en materia de derechos humanos .....	17
VIII. Respuestas estratégicas en materia de políticas a la falta de hogar .....	19
IX. Conclusiones y recomendaciones .....	22

## I. Introducción

1. Este informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto se presenta en cumplimiento de las resoluciones 15/8 y 25/17 del Consejo de Derechos Humanos.

2. La falta de hogar es una crisis mundial de derechos humanos que requiere una respuesta mundial urgente. Se está produciendo en todos los contextos socioeconómicos —en las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo, en la prosperidad y en la austeridad. Se trata de un fenómeno diverso, que afecta a diferentes grupos de personas de diferentes maneras, pero con características comunes. Es un síntoma de la incapacidad de los gobiernos<sup>1</sup> para hacer frente a las crecientes desigualdades en los ingresos, la riqueza y el acceso a la tierra y la propiedad y dar una respuesta efectiva a los problemas de la migración y la urbanización. La falta de hogar se produce cuando la vivienda se trata como una mercancía y no como un derecho humano.

3. Al mismo tiempo, la falta de hogar es la experiencia individual de algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad, caracterizada por el abandono, la desesperación, la erosión de la autoestima, la negación de la dignidad, consecuencias graves en la salud y la pérdida de la vida. El término “sin hogar” no solo describe la falta de vivienda, sino que también identifica a un grupo social. El estrecho vínculo entre la negación de derechos y una identidad social distingue la falta de hogar de la privación de otros derechos socioeconómicos. Las personas a las que se niega el agua o los alimentos raras veces son tratadas como un grupo social de la misma manera que las personas sin hogar. Las personas sin hogar son objeto de estigmatización, exclusión social y criminalización.

4. La falta de hogar es una violación extrema de los derechos a una vivienda adecuada y la no discriminación y a menudo también una violación de los derechos a la vida, la seguridad personal, la salud, la protección del hogar y la familia y no ser sometido a tratos crueles o inhumanos. Sin embargo, no se ha abordado con la urgencia y la prioridad que se deberían otorgar a una violación tan generalizada y grave de los derechos humanos. La falta de hogar no se mencionó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está ausente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se ha mencionado en raras ocasiones en los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Los órganos internacionales de derechos humanos rara vez han abordado las violaciones del derecho a la vida a causa de la falta de hogar como tales.

5. En el presente informe, la Relatora Especial examina la manera en que la falta de hogar se vive como una violación de los derechos humanos y se puede combatir y erradicar efectivamente si se aborda dentro de un marco de derechos humanos. Insta a que la erradicación de la falta de hogar se afirme como una prioridad transversal de derechos humanos en la política socioeconómica, la planificación y el desarrollo.

6. La Relatora Especial solicitó y recibió más de 70 respuestas con información y opiniones sobre la cuestión de Estados, la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y organismos de las Naciones Unidas<sup>2</sup>. Llevó a cabo una consulta de expertos de dos días de duración en Buenos Aires<sup>3</sup> con 25 expertos en la falta de

<sup>1</sup> En el presente informe, el término “gobiernos” se refiere a todos los niveles de gobierno, incluidos los gobiernos locales y subnacionales, a menos que se señale lo contrario.

<sup>2</sup> Todas las respuestas a los cuestionarios y la información sobre la consulta están disponibles en: [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx).

<sup>3</sup> Coorganizada con la organización no gubernamental argentina Centro de Estudios Legales y Sociales en noviembre de 2015.

hogar y el derecho a la vivienda de todo el mundo. Está agradecida por toda la información y la orientación recibida. La Relatora Especial está agradecida también por la importante labor realizada sobre este tema por su predecesor, Miloon Kothari.

## II. Hacia una definición basada en los derechos humanos de la falta de hogar

### A. ¿Qué significa “falta de hogar”?

7. El término “*homelessness*” en inglés no siempre tiene un equivalente en otros idiomas. “*Homelessness*” sugiere tanto la falta de vivienda física como la pérdida del sentido de pertenencia social. En otros idiomas, la expresión más cercana sería “falta de techo”, falta de abrigo o transitoriedad. En francés, se hace referencia a la falta de hogar con las expresiones *sans “domicile fixe”* o “*sans-abrisme*”. En español, se utilizan expresiones como “sin hogar”, “sin techo”, “en situación de calle” o “poblaciones callejeras”.

8. Las definiciones de falta de hogar adoptadas por los organismos internacionales, los gobiernos, los investigadores o la sociedad civil varían ampliamente, dependiendo del idioma, las condiciones socioeconómicas, las normas culturales, los grupos afectados y el propósito para el que se define la falta de hogar. En general se acepta, sin embargo, que la experiencia de la falta de hogar en todo el mundo no queda reflejada plenamente sin una definición más amplia que vaya más allá de la referencia a la privación de refugio físico.

9. La definición de falta de hogar se suele basar en el lugar en el que las personas viven o duermen, por ejemplo, los que duermen al raso, en refugios de emergencia o en instituciones, como las cárceles o las instituciones psiquiátricas. Mientras que las definiciones basadas en la ubicación tienen la ventaja de ser menos ambiguas, tienden a distorsionar la percepción de quién está sin hogar. Los hombres solteros vivirán en la calle o en refugios, por ejemplo, mientras que las mujeres con hijos buscarán otras opciones, como la familia o amigos, para evitar las graves repercusiones de la vida de la calle, incluida la violencia y el secuestro de niños.

10. La falta de hogar también se ha definido con referencia a lo que falta. La División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha definido “la falta de hogar principal” como la situación de las personas que viven sin un refugio o lugar habitable y “la falta de hogar secundaria” como la situación de las personas que no tienen un lugar de residencia habitual. En algunos contextos, la falta de hogar se entiende como la falta de acceso a la tierra, así como a la vivienda. En las zonas rurales de Bangladesh, por ejemplo, la falta de hogar se determina en función de si las unidades familiares tienen una parcela de tierra regularizada y un techo<sup>4</sup>. Otras definiciones se centran en la privación de un nivel mínimo de vivienda de calidad. El Institute of Global Homelessness ha propuesto como definición general “la falta de acceso a una vivienda mínimamente adecuada” y ha enumerado diversas categorías de situaciones de vida que entran dentro de esta definición general.

11. Sin embargo, muchas personas que viven en asentamientos informales y carecen de los servicios básicos están privadas sin duda de una vivienda mínimamente adecuada, pero han trabajado mucho para establecer y construir casas y, más

<sup>4</sup> Véase G. Tipple y S. Speak, “Definitions of homelessness in developing countries”, *Habitat International*, 29 (2005), pág. 342. Véase también el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (E/CN.4/2005/48).

importante aún, no se autoidentificarían como personas sin hogar. Sería, por lo tanto, inapropiado definir a los más de 1.000 millones de personas en todo el mundo que se calcula que viven en asentamientos informales como personas sin hogar, a pesar de que sus necesidades sean perentorias y también se deban abordar de manera prioritaria. Dentro de los asentamientos informales hay, sin embargo, residentes que han establecido un alojamiento temporal porque no tienen otras opciones y que viven en situaciones particularmente precarias —situaciones de hacinamiento e inseguridad, en ocasiones con alquileres informales, susceptibles de desalojo sin previo aviso o en viviendas claramente inadecuadas para las personas. Estas familias se podrían considerar razonablemente personas sin hogar y se podrían autoidentificar como tales.

12. Diferentes definiciones pueden crear diferentes percepciones y prioridades en materia de políticas. En el Japón, cuando se definió la falta de hogar como la situación de las personas que vivían en la calle, los datos disponibles mostraban que su número estaba disminuyendo como resultado de los programas de vivienda. Sin embargo, al definirla como “la falta de acceso a una vivienda mínimamente adecuada”, los datos mostraban un número cada vez mayor de personas sin hogar<sup>5</sup>.

13. Las definiciones que se refieren únicamente a la falta de refugio físico tampoco tienen en cuenta la pérdida de conexión social —el sentimiento de “no pertenecer a ninguna parte”<sup>6</sup>— que sufren las personas sin hogar. Varios Estados han tratado de abordar esta preocupación haciendo referencia a la ruptura de la familia o las conexiones sociales en sus definiciones de falta de hogar. Sin embargo, la inclusión de los aspectos más cualitativos de la exclusión social vinculada a la falta de hogar puede hacer que las definiciones sean demasiado imprecisas para algunos propósitos.

14. Los diferentes tipos de falta de hogar también se pueden entender en relación con las elecciones de estrategias de supervivencia y estilos de vida. Los defensores de los niños y los jóvenes conectados con la calle consideran que es preferible una definición de falta de hogar que reconozca la acción y la elección, además de la privación.

## **B. Una definición tridimensional basada en los derechos humanos de falta de hogar**

15. Las distintas definiciones de falta de hogar sirven para distintos propósitos. Una definición de aplicación universal con mediciones comunes, como propone el Institute of Global Homelessness, podría ser importante para promover una mayor responsabilidad de los Estados y servir de inspiración para los objetivos de desarrollo.

16. Desde una perspectiva de derechos humanos, la Relatora Especial aboga por un enfoque flexible y contextual de la definición de falta de hogar que reconozca las experiencias y la interpretación de la falta de hogar entre distintos grupos y en diversas circunstancias. Una definición basada en los derechos humanos debería centrar la atención en las situaciones más desesperadas, permitiendo al mismo tiempo que las propias personas sin hogar determinen esas circunstancias, definan sus necesidades y sean reconocidas como actores del cambio para hacer plenamente realidad su derecho a una vivienda adecuada. Las dimensiones sociales de la falta de hogar también son fundamentales para una definición basada en los derechos humanos.

<sup>5</sup> Rayna Rushenko, “Homelessness and related policy in Japan and Malaysia”, presentación sobre la falta de hogar en el mundo, 2 de junio de 2015. Disponible en: [http://media.wix.com/ugd/d41ae6\\_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf](http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf).

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Strategies to Combat Homelessness* (2000).

17. A la luz de estas consideraciones, la Relatora Especial propone el siguiente enfoque tridimensional basado en los derechos humanos:

a) La primera dimensión se refiere a la ausencia de hogar —la ausencia tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada como del aspecto social de un lugar seguro para establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad.

b) La segunda dimensión considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social y reconoce que la privación de un hogar da lugar a una identidad social a través de la cual “las personas sin hogar” forman un grupo social objeto de discriminación y estigmatización.

c) La tercera dimensión reconoce a las personas sin hogar como titulares de derechos que son resilientes en la lucha por la supervivencia y la dignidad. Con una comprensión única de los sistemas que les niegan sus derechos, se debe reconocer a las personas sin hogar como agentes centrales de la transformación social necesaria para la realización del derecho a una vivienda adecuada.

18. Una definición basada en los derechos humanos de la falta de hogar socava las explicaciones “morales” de la falta de hogar como fracasos personales que hay que resolver con actos de caridad y, en cambio, revela patrones de desigualdad e injusticia que niegan a las personas sin hogar sus derechos a ser miembros de la sociedad en pie de igualdad.

### **III. Discriminación, estigmatización y exclusión social**

#### **A. Estructura social de la falta de hogar**

19. Las personas sin hogar constituyen un grupo social. A nivel mundial, personas que tienen más dinero, más poder o más influencia crean su identidad y luego la refuerzan. Es un círculo vicioso. Las leyes, las políticas, las prácticas comerciales y las historias de los medios de comunicación dan una imagen de las personas sin hogar y las tratan como personas moralmente inferiores, que no merecen asistencia y autoras de su propia desgracia, y las culpan de los problemas sociales que representan. Una vez estigmatizadas, sus necesidades se siguen descuidando y la desigualdad y la discriminación se siguen arraigando.

20. Las estrategias para abordar la falta de hogar están, irónicamente, a menudo imbuidas de prejuicio y estigmatización. Por ejemplo, en agosto de 2015, la oficina del Alcalde de Nueva York presentó una aplicación para teléfonos móviles llamada Map the Homeless<sup>7</sup>, que permitía a los usuarios sacar fotografías de las personas sin hogar y enviarlas a la policía. Entre las etiquetas de los medios sociales al respecto cabe mencionar #AggressivePanhandling y #Violent.

21. Las personas sin hogar son objeto de la intimidación y el acoso constantes de las autoridades y el público en general; se les niega el acceso a los servicios básicos o lugares donde ducharse, orinar o defecar; se las reúne, expulsa de las ciudades y reubica en lugares inhabitables; se las atropella e ignora; se las somete a formas extremas de violencia, incluidos los delitos motivados por prejuicios y la violencia sexual; y suelen ser objeto de denigración. Al mismo tiempo, algunas formas de falta de hogar siguen siendo totalmente invisibles y siguen estando totalmente descuidadas, en particular en algunas partes del Sur global, donde la falta de hogar sigue estando

<sup>7</sup> Disponible en línea en: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.dfox.nycmapthhomeless&hl=en>.

relativamente poco reconocida o donde la distinción entre una vivienda muy precaria y la falta de hogar tal vez no sea fácil.

22. La humillación que sufren las personas sin hogar en su vida diaria no se puede subestimar. Pongamos por ejemplo la experiencia de las mujeres que carecen de instalaciones sanitarias adecuadas, especialmente durante los ciclos menstruales, o de las familias que son tratadas como “desechos humanos”, obligadas a establecerse en vertederos de basura o al lado de ellos. Las personas sin hogar han dicho a la Relatora Especial, a menudo a través de lágrimas, que, más que ninguna seguridad material, lo que anhelan es ser “vistas”, reconocidas y tratadas por la sociedad como seres humanos con su dignidad inherente y respeto.

## B. Criminalización de la falta de hogar

23. Las leyes nacionales y locales suelen convertir a las personas sin hogar en delincuentes, en lugar de proteger sus derechos. Se crean leyes para hacer que las personas sin hogar sean invisibles, desplazarlas de tierras o viviendas y destruir sus refugios improvisados. En muchos lugares se imponen medidas punitivas, como las multas o la prisión, por actividades relacionadas con la supervivencia básica, como la construcción de cualquier tipo de refugio de cartón<sup>8</sup>. Las leyes permiten a las autoridades “rescatar” a los niños conectados con la calle, privándolos de su libertad sin las debidas garantías procesales o el respeto de las redes sociales de los que dependen.

24. Esas leyes se suelen enmarcar bajo el pretexto de la salud y el orden públicos, pero, en realidad, el objetivo es “embellecer” una zona para promover el turismo y los negocios o aumentar el precio de los bienes inmuebles. Los ejemplos son innumerables: en Zimbabwe, una operación para “barrer la basura” mediante la demolición de barrios marginales en 2005 dejó a 1,5 millones de personas sin hogar en mitad del invierno<sup>9</sup>. En junio de 2014, el Alcalde de Honolulu implantó nuevas medidas para acabar con la falta de hogar porque los turistas quieren ver “su paraíso, no a las personas sin hogar durmiendo”. En Medellín (Colombia), durante el Foro Urbano Mundial, se llevó a la población sin hogar fuera de la ciudad<sup>10</sup>. En Australia, las leyes de “obligación de circular” permiten a las autoridades “dispersar” a las personas sin hogar “cuando la mera presencia de una persona pudiera causar ansiedad a otra o interferir con el ‘disfrute razonable’ del espacio por otra”<sup>11</sup>.

## C. Discriminación en el acceso a la tierra y la vivienda

25. El favorecimiento de los beneficios sobre los derechos humanos de las personas a través de la asignación desigual de las tierras, los bienes inmuebles, la vivienda y los servicios conexos en las ciudades es un importante motor de falta de hogar. Las fuerzas no reguladas o insuficientemente reguladas de los mercados financieros, entre otros, y la especulación sin restricciones sobre la tierra y los bienes inmuebles que da lugar a la escalada de los precios de las tierras contribuyen a la desigualdad en la distribución de la riqueza y a la falta de hogar. Estas desigualdades sistémicas se ven

<sup>8</sup> National Coalition for the Homeless, *Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (octubre de 2014), disponible en: <http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>.

<sup>9</sup> Owen Dyer, “Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless”, *British Medical Journal*, vol. 331, núm. 7509, pág. 130 (2005).

<sup>10</sup> Greg Scruggs, “Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum”, disponible en: <https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum>.

<sup>11</sup> Respuesta al cuestionario de la Comisión de Derechos Humanos de Australia.

agravadas por la discriminación directa contra las personas pobres, que a menudo las empuja a una vivienda precaria, incluidos los asentamientos informales o las tierras ocupadas, y, en última instancia, a la falta de hogar. Muchos municipios utilizan las leyes o los reglamentos de planificación y zonificación para impedir la construcción de refugios o viviendas asequibles en sus comunidades. Se suele negar a las personas sin hogar la oportunidad de vivir en lugares centrales; en cambio, se las obliga a vivir en zonas remotas, aisladas e insuficientemente atendidas, donde no hay trabajo.

26. Las dicotomías legal/ilegal, formal/informal y merecedor/no merecedor aplicadas en el Sur global se ven reflejadas en la criminalización de la falta de hogar en los países del norte. Se convierte a los pobres urbanos en “ilegales” y “usurpadores” mediante la negación del acceso equitativo a la tierra y la condición o el título jurídico. Las personas que se quedan sin hogar en el centro de las ciudades son reubicadas en la periferia y privadas de las oportunidades económicas y las redes sociales, proceso que se ha denominado “estigmatización socioespacial”<sup>12</sup>.

27. La discriminación y la estigmatización generalizadas y graves por razón de la falta de hogar rara vez se han abordado de manera efectiva por las instituciones nacionales de derechos humanos o sometido a recursos judiciales o administrativos efectivos, y solo en contadas ocasiones se han reconocido en la legislación nacional como forma prohibida de discriminación.

#### IV. Causas interrelacionadas de la falta de hogar

28. La falta de hogar se debe a la interacción entre las circunstancias individuales y factores sistémicos más amplios. Una respuesta de derechos humanos a la falta de hogar se ocupa de ambas cuestiones. Se entiende que la falta de hogar puede estar relacionada con dinámicas individuales como la discapacidad psicosocial, la pérdida inesperada de empleo, adicciones o elecciones complejas de conexión con la calle, y que una de las principales causas de la falta de hogar es el fracaso de los gobiernos en dar respuesta a circunstancias individuales únicas con compasión y respeto a la dignidad individual. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos también debe abordar las causas estructurales e institucionales generales de la falta de hogar —el efecto acumulativo de las políticas, los programas y la legislación nacionales, así como los acuerdos financieros y de desarrollo internacionales que contribuyan y den lugar a la falta de hogar. En sus consultas, la Relatora Especial constató que la desigualdad y las condiciones que la propician son las causas más comúnmente señaladas de la falta de hogar.

29. La rápida urbanización mundial ha dado lugar a una sorprendente acumulación de riqueza para unos pocos, acompañada de una pobreza cada vez mayor para muchos. La confianza en el suministro de vivienda del mercado privado para dar respuesta a las necesidades de urbanización ha entrañado que el nuevo suministro de vivienda se ha centrado principalmente en los ricos, lo cual ha creado sobrepuestos en los bienes inmuebles, especulación y déficits considerables de vivienda asequible. Las personas que se trasladan a las ciudades no suelen tener más opción que vivir en asentamientos informales donde millones de personas sufren, en diverso grado, un saneamiento deficiente, falta de acceso al agua potable, hacinamiento y estructuras improvisadas. En lugar de velar por el acceso de la población necesitada de vivienda, la ordenación del territorio, la planificación y la zonificación han convertido los asentamientos informales en “ilegales”, han favorecido el desarrollo comercial sobre la vivienda y no han respetado la función social de la tierra como bien público. El legado del

<sup>12</sup> Véase *Urban Policies and the Right to the City in India*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Nueva Delhi, 2011), págs. 63 a 75. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf>.

colonialismo en algunos países ha incorporado la desigualdad en la tierra y la propiedad.

30. La precariedad de la informalidad y la prevalencia de los desalojos basados en el desarrollo siguen siendo importantes causas estructurales de la falta de hogar. Los barrios informales son eliminados y reemplazados por atracciones turísticas, centros comerciales o distritos de entretenimiento de lujo. La contaminación y la mala ordenación del suelo agravan estos efectos. Los desalojos sin un reasentamiento adecuado, como es habitual, dan lugar invariablemente a la falta de hogar<sup>13</sup>.

31. A nivel mundial, hay indicios de un patrón constante: los gobiernos han abandonado su función fundamental en la protección social, incluida la vivienda asequible, han recortado o privatizado las prestaciones sociales y han delegado en el mercado privado, permitiendo a los actores privados y las élites con acceso al poder y el dinero controlar esferas clave de la adopción de decisiones<sup>14</sup>. Como resultado, los bienes inmuebles y el capital especulativo han orientado el uso del suelo y el desarrollo urbano. Incluso donde ha habido inversiones a gran escala en vivienda asequible, como São Paulo (Brasil), los intereses del capital especulativo han predominado<sup>15</sup>. La desregulación del mercado laboral, la reducción de los tipos impositivos para las personas y las empresas más ricas, el desplazamiento por las industrias extractivas, las presas y otras obras, la privatización de la infraestructura y los servicios, los préstamos abusivos y muchos otros factores han surgido del abandono de la función central de los gobiernos.

32. La proliferación de acuerdos comerciales y de inversión ha alterado en gran medida la rendición de cuentas del Estado, dando prioridad a los intereses de los grandes inversores corporativos sobre las obligaciones de proteger los derechos humanos y velar por la sostenibilidad de las empresas y las comunidades locales.

33. Las crisis fiscales de todo el mundo han dado lugar a un aumento significativo de la falta de hogar y a una nueva categoría de personas sin hogar —personas altamente calificadas que tenían un buen nivel de vida, pero que, debido a una crisis económica, sufrieron el desempleo y, en última instancia, la falta de hogar. La crisis de 2008, por ejemplo, y las medidas de austeridad conexas causaron un aumento enorme de la falta de hogar en varios países europeos<sup>16</sup>. Los indicios sugieren, sin embargo, que la falta de hogar generalizada no se produjo a raíz de la crisis económica mundial en los países donde los gobiernos tuvieron el cuidado de asegurar que las medidas reactivas no socavaran la protección social.

34. Las causas de la falta de hogar varían entre los grupos particulares. Los niños conectados con la calle provienen de familias con experiencias muy diversas, incluida la muerte, la desvertebración, la enfermedad, el aislamiento, la pobreza, la enfermedad mental, la violencia doméstica, los malos tratos a los niños y el consumo de drogas. Las mujeres se ven abocadas a la falta de hogar debido a la violencia, el acceso desigual a la tierra y la propiedad, los salarios desiguales y otras formas de discriminación. Las personas con discapacidad se convierten en personas sin hogar debido a la falta de trabajo, medios de vida y vivienda accesible. Se niega a menudo el acceso a la vivienda y los servicios a los jóvenes en las ciudades si no tienen la

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el caso de la comunidad Badia en Lagos (Nigeria) (caso NGA 1/2015). En el 31<sup>er</sup> período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos se pondrá a disposición un llamamiento urgente de la Relatora Especial.

<sup>14</sup> Respuesta al cuestionario del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca.

<sup>15</sup> Respuesta al cuestionario del Defensor Público de São Paulo (Brasil).

<sup>16</sup> Véase, a título de ejemplo, la respuesta al cuestionario de la Defensora del Pueblo de España; Olga Theodorikakou y otros, “‘Neo-homelessness’ and the Greek Crisis” (2013), disponible en: [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot\\_et\\_al\\_review.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf); y Comisión Europea, “Homelessness during the crisis”, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>.

documentación adecuada expedida por el gobierno o documentos de identidad. Los conflictos dan lugar al desplazamiento y la migración en masa, como ha quedado claramente demostrado por las oleadas de refugiados procedentes de países como el Afganistán, Eritrea, el Iraq, la República Árabe Siria y Somalia que escapan de los conflictos, la violencia generalizada y la inseguridad.

35. La falta de hogar rural ha sido el resultado de la disminución de la seguridad alimentaria de la producción de subsistencia, el cambio climático, la mercantilización de la agricultura, la pérdida de tierras por la subdivisión de las herencias, la disminución de la seguridad civil en las zonas rurales, la pobreza extrema, la explotación no regulada de los recursos y los desastres naturales. La falta de hogar rural por lo general lleva a la población a migrar a las zonas urbanas en busca de trabajo y vivienda.

36. Muchos cambios sociales sin respuestas estatales adecuadas contribuyen a la falta de hogar. Por ejemplo, la ruptura de las estructuras familiares tradicionales es una causa frecuente de la falta de hogar. Los hombres que se trasladan a las ciudades por razones económicas a menudo renuncian a la vivienda con el fin de ahorrar dinero para enviar a sus familias en las zonas rurales. En muchos Estados, se han erosionado largas tradiciones de apoyo de la familia extensa y responsabilidad de los parientes en el plano comunitario. Las enfermedades, incluida la pandemia de VIH/SIDA, son una de las principales causas y efectos de la falta de hogar.

37. Los desastres naturales, como el *tsunami* de 2004 en Asia Sudoriental y el terremoto de 2008 que sacudió la provincia de Sichuan (China), dan lugar a la falta de hogar al destruir la vivienda, la infraestructura y los medios de vida y detener las estrategias de vivienda. El terremoto de Nepal de 2015 dejó a miles de personas sin hogar y a 320.000 niños durmiendo al raso<sup>17</sup>. Los asentamientos informales a menudo se encuentran en zonas con riesgo de desastres. Las respuestas internacionales a los desastres naturales se suelen centrar en las necesidades urgentes de atención médica y vivienda, que a veces requieren que se acredite la residencia o los arreglos de tenencia con el fin de que se presten los servicios, lo cual es imposible para las personas sin hogar, y dejan de lado la necesidad de estrategias a largo plazo para hacer frente al legado resultante de falta de hogar.

38. El denominador común de casi todas las causas estructurales de la falta de hogar es la adopción de decisiones por los gobiernos incompatibles con los derechos humanos, descuidando o no atendiendo adecuadamente las necesidades de los más desfavorecidos en respuesta a las crisis o la evolución de la economía y permitiendo que las fuerzas no reguladas de los mercados dejen a un gran número de personas sin hogar<sup>18</sup>. La falta de hogar se produce cuando causas estructurales aparentemente externas convergen con los patrones sistémicos de la exclusión social y la discriminación y los gobiernos no abordan los nuevos retos dentro de un marco de derechos humanos.

## V. Falta de hogar y grupos marginados

39. La discriminación es tanto una causa como una consecuencia de la falta de hogar. Quienes sufren discriminación por razón de raza, origen étnico, lugar de origen,

<sup>17</sup> Save the Children, “320,000 Children Homeless in Nepal” (1 de mayo de 2015), disponible en: [www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607](http://www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607).

<sup>18</sup> Según la respuesta al cuestionario del Consejo Noruego para los Refugiados, la ayuda humanitaria a menudo se asigna a los hombres cabezas de familia, discriminando aún más de ese modo a las mujeres.

situación socioeconómica, situación familiar, género, discapacidad mental o física, estado de salud, orientación sexual y/o identidad de género o edad son más propensos a convertirse en personas sin hogar y, por ende, sufrir una discriminación adicional. Las relaciones de otros motivos de discriminación con la falta de hogar varían por países. En algunos, por ejemplo, la desigualdad racial está claramente relacionada con la falta de hogar. En el Brasil, los afrobrasileños constituyen solo el 7% de la población de las zonas ricas y son mayoría en los asentamientos informales<sup>19</sup>. En los Estados Unidos de América, las familias negras tienen siete veces más posibilidades de estar sin hogar que las familias blancas<sup>20</sup>.

40. El legado de normas consuetudinarias y discriminatorias sobre el divorcio, la herencia y el patrimonio conyugal, así como las prácticas sociales que atribuyen la vivienda a los hombres cabezas de familia y la pobreza resultante, privan a las mujeres de la seguridad de la tenencia y las hacen particularmente vulnerables a la falta de hogar<sup>21</sup>. Cuando las mujeres enviudan, se separan o se divorcian<sup>22</sup>, necesitan abandonar familias violentas o huyen de situaciones de conflicto armado o desastres naturales, o son expulsadas de sus hogares, corren un alto riesgo de quedarse sin hogar<sup>23</sup>. Al parecer, las mujeres divorciadas y viudas en Bangladesh y el Líbano, por ejemplo, viven en chozas en ruinas en asentamientos informales peligrosos y las mujeres que huyen de la violencia en Kirguistán y Papua Nueva Guinea tienen escasas opciones en materia de vivienda<sup>24</sup>.

41. La crisis económica mundial ha tenido un claro efecto en la falta de hogar de las mujeres. En España, por ejemplo, muchas madres solteras estaban muy endeudadas debido a la compra de vivienda. En muchos casos, las antiguas parejas o maridos que compartían las hipotecas se negaron a negociar con los bancos la reestructuración, el alivio o la cancelación de la deuda. Cuando se ejecutaron sus viviendas, se quedaron con una deuda importante, a menudo en viviendas inseguras, con un alto riesgo de falta de hogar<sup>25</sup>.

42. Una vez sin hogar, las experiencias de las mujeres son graves. Están expuestas a altos índices de violencia, incluida la violación. En su investigación sobre la situación de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en el Canadá, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció la relación entre la pobreza de las mujeres aborígenes, la falta de hogar y su desaparición y asesinato<sup>26</sup>.

43. La falta de hogar entre los niños y los jóvenes ha alcanzado proporciones críticas. Los factores que llevan a los niños a abandonar su casa incluyen el desempleo y la pobreza de los padres; la desintegración familiar y los malos tratos por los padres; las adicciones de los padres a las drogas y el alcohol; y la condición de huérfanos debido al VIH/SIDA, el ébola, los conflictos armados o los desastres naturales. Algunas familias, incapaces de criar a los niños debido a la extrema pobreza, los abandonan o los mandan a las zonas urbanas a trabajar<sup>27</sup>. Los niños criados en instituciones se suelen quedar sin hogar cuando cumplen la edad máxima para recibir la atención institucional<sup>28</sup>. Entre los factores “de atracción” figuran “el espacio de

<sup>19</sup> *The Economist*, “Race in Brazil” (28 de enero de 2012), disponible en: [www.economist.com/node/21543494](http://www.economist.com/node/21543494).

<sup>20</sup> National Coalition for the Homeless, “Who is homeless?” (2009), disponible en: [www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf](http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf).

<sup>21</sup> Respuesta al cuestionario de Human Rights Watch, Estados Unidos.

<sup>22</sup> Respuesta al cuestionario de la Monarch Housing Association.

<sup>23</sup> Respuesta al cuestionario de Human Rights Watch, Estados Unidos.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Véase CEDAW/C/OP.8/CAN/1, párrs. 112 a 118.

<sup>27</sup> Respuesta al cuestionario de Safe Child Africa, Reino Unido.

<sup>28</sup> Respuesta al cuestionario del Defensor del Pueblo de la República de Moldova.

libertad, la independencia financiera, la aventura, el encanto de la ciudad y las amistades o las bandas callejeras”<sup>29</sup>.

44. La mayoría de las familias de los niños conectados con la calle han sufrido una discriminación, pobreza y exclusión social persistentes. Los niños y los jóvenes conectados con la calle afrontan retos particulares, incluida la amenaza de ser separados de sus padres por falta de cuidado y encomendados a orfanatos o sistemas de acogida<sup>30</sup>. Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales jóvenes están sobrerrepresentadas en las poblaciones sin hogar en algunos países y se enfrentan a la estigmatización y la exclusión social adicionales de sus familias y comunidades, y son más vulnerables a la violencia y tienen más probabilidades de ser rechazadas por los refugios.

45. Las familias con niños corren un riesgo cada vez mayor de falta de hogar a medida que los padres se ven privados de los ingresos necesarios para la vivienda y la oferta de vivienda asequible se agota. En Irlanda, las familias con niños se han convertido en el grupo que crece más rápido entre la población sin hogar<sup>31</sup>. Esas familias corren el riesgo de que las autoridades les quiten a sus hijos por falta de una vivienda adecuada.

46. Las personas en movimiento, especialmente los migrantes internacionales, los refugiados y los desplazados internos, también corren un alto riesgo de falta de hogar. Esos grupos sufren una discriminación múltiple y numerosos obstáculos para obtener una vivienda temporal o permanente. En muchos países, como Dinamarca<sup>32</sup> y los Países Bajos, los refugios públicos no acogen a migrantes o solo durante períodos limitados<sup>33</sup>. Por consiguiente, los migrantes se ven obligados a asentarse en barrios marginales, chozas y edificios abandonados o sin terminar; los trabajadores domésticos migrantes han denunciado que se los obliga a dormir en pasillos, espacios desprotegidos o armarios de las casas en las que trabajan<sup>34</sup>.

47. Las personas con discapacidad son especialmente vulnerables a la falta de hogar. En todo el mundo, la discapacidad psicosocial puede hacer imposible que las personas obtengan un empleo y se ganen la vida de manera que puedan pagar una vivienda<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, muchos Estados no facilitan el acceso al apoyo comunitario que las personas con discapacidad necesitan. En los Estados donde las personas con una discapacidad psicosocial percibida están internadas en instituciones, el apoyo o la vivienda disponible cuando reciben el alta suele ser inadecuado<sup>36</sup>. Cuando se ha aplicado la desinstitucionalización, los Estados no han prestado el apoyo social necesario para la vivienda en la comunidad.

<sup>29</sup> Véase A/HRC/19/35, párr. 19.

<sup>30</sup> Respuestas al cuestionario de las organizaciones El Caracol AC de México y Habitat for Humanity de Hungría.

<sup>31</sup> Respuesta al cuestionario de la organización FOCUS, Irlanda.

<sup>32</sup> Respuesta al cuestionario del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca.

<sup>33</sup> Véase el caso núm. NLD 1/2014, en A/HRC/29/50.

<sup>34</sup> Human Rights Watch, “Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers” (27 de septiembre de 2011), disponible en: [www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused](http://www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused).

<sup>35</sup> Respuesta al cuestionario del Defensor del Pueblo de Albania.

<sup>36</sup> Respuesta al cuestionario de Human Rights Watch, Estados Unidos.

## VI. El marco de derechos humanos para abordar la falta de hogar y el acceso a la justicia

### A. Obligaciones de los Estados

48. La falta de hogar se encuentra en el extremo del espectro de las violaciones del derecho a una vivienda adecuada. Como tal, los Estados deberían tratar la falta de hogar con la mayor urgencia posible. Hace 25 años, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró que un Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que un número importante de individuos está privado de abrigo y vivienda básicos, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto<sup>37</sup>. Los Estados deben demostrar que han realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas<sup>38</sup>.

49. Las obligaciones de los Estados en relación con la falta de hogar se han expresado claramente y se pueden resumir como sigue:

a) Los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar y aplicar estrategias para erradicar la falta de hogar. Estas estrategias deben tener objetivos y plazos claros y deben establecer las responsabilidades de todos los niveles de gobierno y de otros actores para la aplicación de medidas específicas, con plazos concretos, en consulta con las personas sin hogar y con su participación<sup>39</sup>.

b) Los Estados deben luchar contra la discriminación, el estigma y los estereotipos negativos de las personas sin hogar con carácter urgente y ofrecer protección jurídica contra la discriminación por razón de la situación social y económica, que comprende la falta de hogar<sup>40</sup>.

c) Los desalojos nunca deberían hacer que las personas se quedaran sin hogar. La prohibición de que los desalojos den lugar a la falta de hogar es inmediata, absoluta y no depende de los recursos disponibles<sup>41</sup>.

d) Los desalojos sin plenas consultas con las personas afectadas son una clara violación de los derechos humanos internacionales. Las obligaciones de estudiar todas las alternativas al desalojo, no desalojar nunca si con ello se crea una situación de falta de hogar y asegurarse de que se consulte adecuadamente a los residentes sobre los planes de reasentamiento se deberían aplicar en virtud del derecho interno a los propietarios de tierras o bienes inmuebles privados y públicos<sup>42</sup>. Los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que se disponga de vivienda alternativa, reasentamiento o acceso a tierras productivas adecuados, según sea el caso.

<sup>37</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 12; observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Canadá (E/C.12/CAN/CO/4 y E/C.12/CAN/CO/5).

<sup>40</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 35.

<sup>41</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7. Véase también S. Wilson, "Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality", *South African Law Journal*, vol. 126, núm. 2 (2009).

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11) [2011] ZACC 33 (1 de diciembre de 2011).

e) Los Estados tienen la obligación inmediata de velar por que toda decisión o política sea coherente con el objetivo de la erradicación de la falta de hogar. Cualquier decisión que dé lugar a falta de hogar se debe considerar inaceptable y contraria a los derechos humanos. Las políticas y la planificación deben aplicar el máximo de los recursos disponibles, incluidas las tierras y las viviendas no utilizadas o vacantes, con el fin de permitir el acceso de los grupos marginados a la tierra y la vivienda.

f) Los Estados tienen la obligación legal firme de regular y colaborar con los actores no estatales a fin de asegurarse de que todas sus acciones y políticas estén de acuerdo con el derecho a una vivienda adecuada y la prevención y la mejora de la falta de hogar. La regulación de los actores privados debería incluir prescripciones destinadas a los promotores y los inversores para abordar la falta de hogar y colaborar en el suministro de vivienda asequible en todas las promociones<sup>43</sup>.

g) Se debe velar por el acceso a recursos efectivos para luchar contra la falta de hogar, incluida la aplicación de las obligaciones relacionadas con la realización progresiva del derecho a la vivienda y la erradicación de la falta de hogar<sup>44</sup>.

## B. Acceso a la justicia

50. Es fundamental que los tribunales y los órganos internacionales de derechos humanos participen más activamente en la necesidad de acceso a la justicia y protección de los derechos humanos de las personas sin hogar. El acceso a recursos efectivos fue el objeto del primer caso en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los procedimientos de ejecución hipotecaria en España, donde se ejecutaron unos 400.000 créditos hipotecarios entre 2008 y 2012<sup>45</sup>. El Comité aclaró que ofrecer un recurso judicial efectivo para el derecho a una vivienda adecuada es una obligación inmediata de los Estados, puesto que “no puede haber un derecho sin un recurso que lo ampare”, y sostuvo que el Estado había violado la obligación de ofrecer un recurso efectivo en el contexto de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

51. Otros órganos de vigilancia de los tratados y mecanismos de derechos humanos han articulado normas legales con respecto a los recursos en el contexto de la falta de hogar. En *A. T. c. Hungría*, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer abordó la relación entre la violencia contra la mujer y la falta de hogar y recomendó, como parte de un recurso efectivo, que se “asegure que A. T. tenga un hogar seguro donde vivir con sus hijos”<sup>46</sup>.

52. En sus observaciones finales de 2014 sobre los Estados Unidos, el Comité de Derechos Humanos observó que la criminalización de las personas sin hogar plantea cuestiones relacionadas con la discriminación y los tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>47</sup>. Recomendó que el Gobierno federal colaborara con las autoridades estatales y locales para derogar las leyes y políticas discriminatorias que criminalizaban a las personas sin hogar; intensificara los esfuerzos con miras a

<sup>43</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes.

<sup>44</sup> Véanse las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Canadá (E/C.12/CAN/CO/4 y E/C.12/CAN/CO/5).

<sup>45</sup> Véase la comunicación núm. 2/2014, *I. D. G. c. España*, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 17 de junio de 2015. En su respuesta al cuestionario, la organización Arrels Fundació calcula que, por cada 100.000 personas, 71 son personas sin hogar en España.

<sup>46</sup> Véase la comunicación núm. 2/2003, *A. T. c. Hungría*, dictamen aprobado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el 26 de enero de 2005, párr. 9.

<sup>47</sup> Véase CCPR/C/USA/CO/4.

encontrar soluciones para las personas sin hogar; e incentivara la despenalización entre las autoridades locales. El Gobierno federal anunció recientemente que está aplicando las recomendaciones, en particular relacionando el acceso a las subvenciones federales para vivienda con la derogación de las leyes locales que criminalizan a las personas sin hogar.

53. El Comité de Derechos Humanos también ha reconocido que la falta de hogar generalizada causa graves problemas de salud y muertes y ha señalado que, en virtud del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho a la vida, se deben adoptar medidas positivas contra la falta de hogar<sup>48</sup>. El Comité ha considerado la falta de hogar en el contexto de los desalojos forzosos y ha llegado a la conclusión de que el hecho de que no se tenga en cuenta que un desalojo podría tener como consecuencia una situación de falta de hogar constituye una injerencia arbitraria en el domicilio<sup>49</sup>.

54. Los sistemas regionales de derechos humanos también han ofrecido, en diversos grados, vías de recurso efectivo para las personas sin hogar. La Carta Social Europea revisada, en su artículo 31, incluye la obligación “de prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación”. En *Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA) c. Francia*<sup>50</sup>, el Comité Europeo de Derechos Sociales sostuvo que “las medidas en vigor para reducir el número de personas sin hogar son insuficientes, en términos tanto cuantitativos como cualitativos”, y constituían una violación del artículo 31.2 de la Carta.

55. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido una jurisprudencia importante en la que se ha reconocido la obligación del Estado de proteger la relación especial entre los pueblos indígenas y la tierra al abordar violaciones en las que, por ejemplo, miembros de las comunidades indígenas han sido “forzados a dejar sus hogares y tierras tradicionales abruptamente, y se han encontrado en situación de desplazamiento continuo”<sup>51</sup>. Además, al examinar la situación de los niños conectados con la calle, la Corte ha explicado que el derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas positivas para asegurar el acceso a las condiciones necesarias para llevar una vida digna, reconociendo que el derecho a la vida pertenece “al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>52</sup>.

56. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha afirmado que el derecho a una vivienda adecuada se encuentra implícito en el artículo 14, sobre el derecho a la propiedad, el artículo 16, sobre el derecho al nivel más alto posible de salud mental y física, y el artículo 18, párrafo 1, sobre la protección otorgada a la familia, de la Carta Africana<sup>53</sup>. Considera que los desalojos forzosos que den lugar a falta de hogar son contrarios a la Carta, y ha instado a todos los Estados a que

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, CCPR/C/79/Add.105, párr. 12.

<sup>49</sup> Véase la comunicación núm. 2073/2011, *Liliana Assenova Naidenova y otros c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 30 de octubre de 2012, párr. 14.7.

<sup>50</sup> Demanda núm. 39/2006 (2007).

<sup>51</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, sentencia de 15 de junio de 2015, párr. 186. Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp.pdf).

<sup>52</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 1999. Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf).

<sup>53</sup> Véase la resolución 231 de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, sobre el derecho a una vivienda adecuada y la protección contra los desalojos forzosos, disponible en: [www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231](http://www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231).

informen sobre las medidas adoptadas para abordar la falta de hogar y designen un órgano nacional independiente para supervisar el respeto por el Estado del derecho a una vivienda adecuada<sup>54</sup>.

57. Se han logrado importantes avances en las jurisdicciones nacionales que reconocen que la falta de hogar viola una serie de derechos humanos. La Grundgesetz (Ley Fundamental) de Alemania se ha interpretado de manera que la vivienda adecuada y humana sea un componente de un nivel mínimo de vida que esté en consonancia con la dignidad humana<sup>55</sup>.

58. El Tribunal Supremo de la India ha afirmado que el derecho a la vida “incluye el derecho a vivir con dignidad humana y todo lo que conlleva, a saber, las necesidades básicas de la vida, como una nutrición, ropa y vivienda adecuadas”<sup>56</sup>. El Tribunal Superior de Nueva Delhi inició una causa de oficio para determinar si la demolición de un refugio temporal para personas sin hogar durante los preparativos para los Juegos del Commonwealth de 2010 había violado el derecho a la vida. La desaparición del refugio tuvo como consecuencia el fallecimiento de un antiguo residente. El Tribunal ordenó al gobierno de Nueva Delhi que volviera a construir el refugio y dejara de desalojar a personas sin hogar durante el invierno<sup>57</sup>.

59. Las demandas presentadas por personas sin hogar ante los tribunales internos han dado lugar a avances significativos en muchas jurisdicciones. En la Argentina, las personas sin hogar tienen derecho a asistencia, pero se reclama caso por caso ante los tribunales. Por ejemplo, en *Q. C. S. Y. c. el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al gobierno de Buenos Aires que proporcionara un alojamiento adecuado a una madre sin hogar y su hijo con discapacidad, y señaló que debería haber una garantía mínima de acceso a la vivienda para quienes se enfrenten a situaciones de extrema vulnerabilidad.

60. La Corte Constitucional de Colombia ordenó al municipio de Dosquebradas y el departamento de Risaralda que prepararan un programa experimental destinado a las personas sin hogar de conformidad con las prescripciones constitucionales y las experiencias pertinentes de otros municipios. La Corte también hizo un llamamiento a todas las autoridades competentes para que prepararan de inmediato una política pública nacional destinada a las personas sin hogar de conformidad con las prescripciones de la ley nacional sobre los derechos de las personas sin hogar.

61. El Tribunal Constitucional de Sudáfrica ordenó al Gobierno que preparara y ejecutara un programa integral y coordinado para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada que diera prioridad a quienes estuvieran más urgentemente necesitados<sup>58</sup>. En el contexto de los desalojos forzosos, el Tribunal ha aplicado una serie de protecciones para las personas en riesgo de falta de hogar, en particular imponiendo a todos los niveles de gobierno el deber de colaborar significativamente con las comunidades afectadas por el reasentamiento y reconociendo la obligación de

<sup>54</sup> Véase Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Principles and Guidelines for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights, disponible en: [www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr\\_instr\\_guide\\_draft\\_esc\\_rights\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf).

<sup>55</sup> Respuesta al cuestionario de Alemania.

<sup>56</sup> Véase Tribunal Supremo de la India, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator*, sentencia de fecha 13 de enero de 1981, párr. 6.

<sup>57</sup> Urban Rights Forum: With the Homeless, *The Trajectory of a Struggle* (2010), disponible en: [http://hln.org.in/documents/SAM-BKS\\_The\\_Trajectory\\_of\\_a\\_Struggle.pdf](http://hln.org.in/documents/SAM-BKS_The_Trajectory_of_a_Struggle.pdf).

<sup>58</sup> Véase *Government of the Republic of South Africa et al. v. Grootboom et al.*, causa núm. CCT11/00 de octubre de 2000.

los propietarios privados de asegurarse de que ninguna persona desalojada quede en una situación de falta de hogar<sup>59</sup>.

62. En muchos países, los movimientos sociales están incorporando estrategias jurídicas en las estrategias políticas más amplias para luchar contra la falta de hogar y afirmar el derecho a una vivienda adecuada. Abahlali baseMjondolo, el movimiento sudafricano de habitantes de chozas, y otras organizaciones de ese país han desarrollado enfoques de la movilización social vinculados a estrategias jurídicas para reclamar los derechos, sin perder de vista el carácter fundamentalmente político de la lucha por una vivienda adecuada<sup>60</sup>.

63. En la Argentina, la organización no gubernamental Centro de Estudios Legales y Sociales ha integrado causas instrumentales para promover el derecho a una vivienda adecuada para las personas sin hogar con iniciativas políticas, con el fin de cambiar la manera en que se distribuye la tierra, la propiedad y la vivienda y lograr un acceso más amplio a la justicia. La recientemente aprobada Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires afirma una serie de principios rectores, incluido el derecho a la ciudad, la función social de la propiedad, la participación democrática significativa y el reparto equitativo de los beneficios de la urbanización.

64. La Relatora Especial celebra la proliferación de iniciativas locales para crear marcos, programas, políticas y leyes más sólidos de derechos humanos, ya sea en forma de nuevos derechos constitucionales, cartas sobre el derecho a la ciudad/la ciudad de derechos humanos, ordenanzas locales o mandatos ampliados para las instituciones de derechos humanos y los defensores del pueblo. Sin embargo, queda mucho por hacer. La aplicación de un marco de derechos humanos para la gobernanza a todos los niveles es el componente más importante de cualquier estrategia para la erradicación de la falta de hogar.

## VII. Medición de la falta de hogar y rendición de cuentas en materia de derechos humanos

65. La medición de la magnitud de la falta de hogar entre los distintos grupos ayuda a evaluar las prioridades, asegurar una preparación y aplicación efectivas de las respuestas de políticas y determinar si los Estados están cumpliendo sus obligaciones de derechos humanos. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de medir la magnitud de la falta de hogar, utilizando datos desglosados por género, raza y otras características pertinentes, y establecer medios efectivos para hacer el seguimiento de los progresos<sup>61</sup>.

66. Más allá de las mediciones nacionales de la falta de hogar, también se necesitan indicadores mundiales. La lucha contra la falta de hogar debería ser un elemento central de los objetivos mundiales de desarrollo. Aunque en los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se hace ninguna referencia expresa a la falta de hogar, la meta 11.1 de los Objetivos compromete a los Estados a asegurar, para 2030, el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. La medición y el compromiso de reducir y erradicar la falta de hogar con puntos de referencia y plazos claros será fundamental para la consecución de esta meta.

<sup>59</sup> Véase *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, causa núm. CCT 37/11, párrs. 46, 54 y 57.

<sup>60</sup> Véase Jackie Dugard y otros, "Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers' movement", *Social and Economic Rights in Theory and Practice* (2014).

<sup>61</sup> Véase la observación general núm. 4 del Comité, sobre el derecho a una vivienda adecuada.

67. Sin embargo, es necesario superar grandes dificultades para medir la falta de hogar, tanto en los Estados como a nivel mundial. Ha resultado difícil obtener datos precisos y comparables de todos los Estados con el fin de preparar datos mundiales fiables. La División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha observado que los datos sobre el número de familias sin hogar son escasos en todas las regiones<sup>62</sup>. Las iniciativas para contar el número de personas sin hogar han surgido a menudo orgánicamente de las comunidades locales y abordan las condiciones y los retos locales variables de diferentes maneras. Los gobiernos locales, los proveedores de servicios, los defensores del pueblo y las instituciones de derechos humanos pueden contribuir de forma importante a que los datos sean exactos e incluyentes. Sin embargo, ello dificulta la preparación de medidas comunes entre ciudades y a nivel internacional.

68. Algunos Estados también han sido reacios a recopilar y proporcionar datos fiables, puesto que piensan que va en contra de sus intereses, sobre todo si están tratando de atraer el desarrollo o el turismo o de organizar grandes eventos. Los datos recopilados por los gobiernos tienen que complementarse con información de la que tal vez solo dispongan las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias que trabajan directamente con las personas sin hogar.

69. El Institute of Global Homelessness ha reunido a investigadores y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la falta de hogar de todo el mundo para asumir estos retos y ha instado a que se contraiga un compromiso renovado para obtener las mediciones más útiles a nivel mundial mediante la adopción de un enfoque normalizado basado en la colaboración con los gobiernos<sup>63</sup>. La Relatora Especial tiene la esperanza de que iniciativas de colaboración como esta proporcionarán una base para avances significativos en la comprensión de los patrones y los retos mundiales en relación con la falta de hogar y una mayor rendición de cuentas sobre la obligación de erradicarla.

70. Si bien la mejora de los datos estadísticos será importante para orientar las políticas públicas y exigir responsabilidades a los gobiernos, habrá que hacer ajustes por las inevitables limitaciones, omisiones y posibles distorsiones en los datos disponibles. No se debería permitir que las dificultades de la medición de la falta de hogar alienen políticas que den respuesta únicamente a las formas visibles y más fáciles de medir. La falta de hogar entre los hombres solteros que viven en la calle o utilizan refugios de emergencia se mide más fácilmente. Es más difícil medir la falta de hogar entre las mujeres, los niños y los jóvenes que viven temporalmente con familiares o amigos, o entre los más marginados y precariamente alojados en los asentamientos informales, que pueden quedar completamente al margen de los censos o la recopilación de datos. Es difícil también detectar y medir la falta de hogar entre las familias indígenas o las comunidades desplazadas de sus tierras ancestrales. Es posible que los miembros de las minorías étnicas no deseen ser identificados por las autoridades. En Kenya, por ejemplo, muchas personas que se quedaron sin hogar debido a la violencia étnica no querían ser identificadas por miedo a represalias<sup>64</sup>. Las respuestas de política y las evaluaciones de los progresos en la erradicación de la falta de hogar deben tener en cuenta las dimensiones menos visibles que tal vez no se hayan medido.

---

<sup>62</sup> Véase <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>, párr. 68.

<sup>63</sup> Véase Institute of Global Homelessness, “A global framework for understanding and measuring homelessness” (2015), disponible en: [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188).

<sup>64</sup> Véase V. Metcalfe y otros, *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (Londres, 2011), disponible en: [www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf).

71. También es importante complementar los datos sobre los servicios utilizados por las personas sin hogar con las estimaciones del número de personas que, aunque se encuentren en esa situación, no utilizan esos servicios. Cuando la falta de hogar se evalúa contando el número de personas que duermen en refugios o utilizan los servicios disponibles, las mejoras en esos servicios pueden dar la impresión de que ha aumentado el número de personas sin hogar, cuando en realidad el descenso del número simplemente refleja algunas mejoras en la satisfacción de las necesidades de emergencia. Por otro lado, algunas ciudades han denegado servicios como medio punitivo para tratar de reducir el número de personas sin hogar en su jurisdicción. En esos casos, el descenso del número de personas en refugios para personas sin hogar es un indicio de una grave violación de los derechos humanos. Por lo tanto, siempre es importante indagar más allá de los números. Las políticas y las medidas de rendición de cuentas basadas exclusivamente en números son inadecuadas o incompletas desde el punto de vista de los derechos humanos. Los números por sí solos pueden perpetuar la exclusión y la invisibilidad e impedir que se detecten los cambios en la naturaleza o la experiencia de la falta de hogar.

72. Por esta razón, la Relatora Especial subraya la enorme importancia de las pruebas cualitativas, como los testimonios orales, las fotografías o los vídeos. Una medición basada en los derechos humanos de la falta de hogar se debería centrar en la prevención y las causas, y la información cualitativa sobre las experiencias reales suele ser más reveladora de la manera de prevenirla o resolverla que los números por sí solos<sup>65</sup>. También es fundamental comprender las trayectorias de entrada en la falta de hogar y salida de ella, con un análisis longitudinal de la manera en que las personas se quedan sin hogar, el tiempo que permanecen en esa situación y la forma en que escapan de ella como complemento de los recuentos.

73. Un enfoque de derechos humanos de la medición efectiva requiere una verdadera consulta con los interesados. Para algunos grupos, la invisibilidad estadística o la exclusión de un censo se vive como marginación y es probable que dé lugar a necesidades desatendidas en los programas y la legislación. Sin embargo, para otros grupos, como los jóvenes conectados con la calle o los migrantes irregulares, la identificación por las autoridades puede ser una amenaza. Lo mejor en el caso de las personas sin hogar es que los métodos de medición sean precisos e inclusivos y que, al mismo tiempo, tengan en cuenta sus circunstancias.

## **VIII. Respuestas estratégicas en materia de políticas a la falta de hogar**

74. En las consultas de la Relatora Especial se sugirió que, si bien las respuestas efectivas en materia de políticas dependen de las circunstancias particulares, las estrategias efectivas deben tener siempre múltiples vertientes, articularse a través de una serie de políticas y programas y abordar simultáneamente la exclusión social y la privación de vivienda. Más importante aún, las estrategias deben estar dirigidas por los interesados, combinando la movilización social con las reformas legislativa y de políticas.

75. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha centrado en la necesidad de estrategias integrales de vivienda para hacer frente a la falta de hogar, en el marco del derecho a la vivienda, con seguimiento y rendición de cuentas a través de objetivos, plazos y procedimientos de denuncia. Del mismo modo, en el caso de los niños de la calle, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

---

<sup>65</sup> Institute of Global Homelessness, “A global framework for understanding and measuring homelessness” (2015), disponible en: [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188/](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/).

Humanos aboga por un planteamiento integral que reconozca los derechos como interdependientes e interconectados, mediante un enfoque coordinado de todos los departamentos gubernamentales en el que participen la familia y la comunidad<sup>66</sup>.

76. Housing First ha surgido recientemente como un modelo dominante para las respuestas a la falta de hogar en países como Bélgica, Dinamarca, Hungría, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El modelo es sencillo y proporciona a las personas crónicamente sin hogar, por ejemplo, las personas con discapacidad psicosocial, vivienda y apoyo en función de las necesidades<sup>67</sup>. Los beneficios de mantener a las personas en sus comunidades en lugar de prestar servicios de tratamiento sin vivienda son evidentes, y este modelo ofrece unos resultados que se pueden medir fácilmente. Al mismo tiempo, se ha expresado preocupación por que Housing First tal vez no sirva como modelo generalizado, puesto que tiende a centrarse en las formas visibles de la falta de hogar y no aborda sus causas sistémicas ni asegura la rehabilitación ni la construcción de vivienda asequible<sup>68</sup>.

77. Las estrategias nacionales sobre la falta de hogar se han basado en la legislación para aclarar las obligaciones del gobierno. Escocia promulgó la Ley de la Falta de Hogar (de Escocia) en 2003, que incluye el compromiso de hacer de la vivienda un derecho legal para 2012. En consonancia con ello, el Parlamento escocés aprobó un decreto en 2012 en virtud del cual todas las personas que se determine que están “involuntariamente sin hogar” tienen derecho a un alojamiento permanente<sup>69</sup>.

78. En muchos países, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos relacionadas con la falta de hogar y formular recomendaciones a las autoridades competentes para preparar políticas públicas y resarcir esas violaciones. Por vez primera, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México celebró una audiencia pública con grupos de personas sin hogar y luego publicó un informe centrado en la situación de sus derechos humanos, incluida la discriminación, la criminalización y otras cuestiones de derechos humanos<sup>70</sup>.

79. El Consejo Noruego para los Refugiados ha recabado una serie de alternativas de vivienda para prevenir y abordar la falta de hogar de los desplazados internos. Las opciones comprenden la vivienda incremental, el suministro de tierra o una vivienda básica para que el beneficiario mejore su situación a lo largo del tiempo; certificados de compra de vivienda; vivienda social; la privatización de edificios públicos; el apoyo al alquiler; la tenencia incremental, comenzando con el reconocimiento administrativo para pasar luego al reconocimiento jurídico, el reconocimiento en materia de desarrollo al establecimiento de poblaciones o distritos; las mejoras en los barrios; y el apoyo a los municipios<sup>71</sup>.

80. Las personas sin hogar han comenzado a reafirmar su identidad mediante reclamaciones de derechos humanos por conducto de los movimientos sociales y las

<sup>66</sup> Véase A/HRC/19/35, párr. 30.

<sup>67</sup> Lars Benjaminsen, “Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy”, *European Journal of Homelessness*, vol. 7, núm. 2 (diciembre de 2013), disponible en: [www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb\\_review.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf).

<sup>68</sup> Respuesta al cuestionario del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca.

<sup>69</sup> Véase [www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012](http://www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012).

<sup>70</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013* (Ciudad de México, 2014), disponible en español en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>. Resumen ejecutivo en inglés.

<sup>71</sup> Véase Consejo Noruego para los Refugiados y otros, “Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs” (Ginebra, Internal Displacement Monitoring Centre, marzo de 2015), págs. 25 a 51.

acciones legales. En Sudáfrica, el movimiento de habitantes de chozas, Abahlali, se ha convertido en un movimiento social dinámico que reclama el derecho a la vivienda por medios jurídicos y políticos. En Uganda, la Uganda Network on Law, Ethics and HIV/AIDS ofrece asistencia jurídica gratuita a las viudas sin hogar desposeídas de sus viviendas y propiedades como consecuencia de las leyes discriminatorias sobre la propiedad y la herencia<sup>72</sup>. En la Simon Community del norte de Belfast, las personas sin hogar, con la asistencia de la organización Participation and the Practice of Rights, puso en marcha la Carta de Acción contra la Falta de Hogar para promover los derechos humanos de las personas sin hogar<sup>73</sup>. En el Canadá, las personas sin hogar y las organizaciones de apoyo presentaron un recurso de amparo constitucional contra el hecho de que los gobiernos nacional y subnacionales no abordaran efectivamente la falta de hogar<sup>74</sup>, cabildeando al mismo tiempo en favor de una legislación<sup>75</sup> para crear una estrategia nacional sobre la falta de hogar y la vivienda. En los Estados Unidos, las organizaciones de personas sin hogar han impugnado sistemática y satisfactoriamente leyes y políticas que criminalizan la falta de hogar y han cabildeado en favor de estrategias federales, estatales y municipales de vivienda. En El Salvador, miembros de una comunidad local establecieron una comisión nacional para los residentes a fin de abogar en favor del derecho a la vivienda junto a otras organizaciones de la sociedad civil<sup>76</sup>.

81. Hay diversos modelos que aseguran la participación de los interesados en las estrategias para hacer frente a la falta de hogar. El Brasil, por ejemplo, ha creado un modelo participativo de política social que se basa en los consejos de políticas de los interesados. En Munich (Alemania), unidades especiales de prevención de la falta de hogar han prestado apoyo a la prevención de los desahucios o las ejecuciones hipotecarias<sup>77</sup>. En Europa, la FEANTSA ha organizado y promovido reclamaciones de derechos en nombre de las personas sin hogar en numerosos foros jurídicos y políticos.

82. No hay ninguna solución universal en materia de políticas o legislación para la falta de hogar. Se debe tratar de muchas maneras, abordando las causas estructurales de la falta de hogar en circunstancias particulares. Cualquier política elegida debe tratar los problemas a los que se enfrentan los diferentes grupos y apoyar a las personas en sus propias luchas personales. Según un estudio de la FEANTSA, las estrategias efectivas deben estar basadas en indicios, ser amplias y multidimensionales, estar basadas en los derechos, ser participativas, estar basadas en estatutos o legislación, ser sostenibles, estar basadas en las necesidades y tener un enfoque de abajo arriba.

83. Todos los niveles de gobierno deberían preparar y aplicar políticas, leyes y estrategias para prevenir y resolver la falta de hogar. Lo contrario indicaría que la falta de hogar no se ha reconocido ni tratado como una violación de los derechos humanos. Lo que falta a todos los niveles es el compromiso compartido de asegurar el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, y los derechos conexos, como los derechos a la vida y la salud. Como ha señalado el Consortium for Street Children, “el mayor reto para todos los niños conectados con la calle es ser identificados y tratados como titulares de derechos”<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> Véase [www.uganet.org/site/women-property-rights](http://www.uganet.org/site/women-property-rights).

<sup>73</sup> Respuesta al cuestionario de la organización Participation and the Practice of Rights, Reino Unido.

<sup>74</sup> Véase *Tanudjaja v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852.

<sup>75</sup> Véase el proyecto de ley C-400, ley en favor de una vivienda segura, adecuada, accesible y asequible, disponible en: <https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/>.

<sup>76</sup> Respuesta al cuestionario de la organización FUNDASAL, El Salvador.

<sup>77</sup> Véase Comisión Europea, “Homelessness during the crisis”, nota de investigación 8/2011 (2011), pág. 16.

<sup>78</sup> Respuesta al cuestionario de la organización Consortium for Street Children.

84. Habida cuenta de que velar por el disfrute de los derechos humanos es una responsabilidad jurídica firme de todos los niveles de gobierno, se puede obligar a los encargados de la formulación de las políticas a incorporar los derechos humanos en sus leyes, políticas y programas, por ejemplo: consultando a las personas sin hogar durante la preparación de las políticas y el proceso de aplicación; incorporando objetivos mensurables y plazos en las estrategias; incluyendo mecanismos de supervisión y examen para asegurar resultados satisfactorios; y proporcionando a las personas sin hogar un mecanismo para que reclamen sus derechos y acceso a los recursos. Estos son los requisitos básicos para que haya una inclusión significativa de las personas sin hogar en la familia humana, devolviéndoles la dignidad, el respeto y la protección bajo el estado de derecho.

## **IX. Conclusiones y recomendaciones**

85. **La falta de hogar generalizada demuestra la incapacidad de los Estados para proteger y asegurar los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables. Está ocurriendo en todos los países, independientemente de la fase de desarrollo de sus sistemas económicos o de gobernanza, y ha estado ocurriendo con impunidad. La naturaleza y el alcance de la falta de hogar a nivel mundial es un indicio de la falta de compasión de la sociedad en relación con toda la escala de privación y pérdida de dignidad asociada a la falta de hogar. Se trata de un fenómeno que requiere una acción urgente e inmediata por parte de la comunidad internacional y de todos los Estados.**

86. **La falta de hogar es una de las consecuencias menos estudiadas de la persistente desigualdad, la injusta distribución de la tierra y la propiedad, y la pobreza a nivel mundial. Es un resultado de la aquiescencia del Estado a la especulación inmobiliaria y los mercados no regulados, de tratar la vivienda como una mercancía en lugar de un derecho humano. Tiene sus raíces en la preferencia a nivel mundial por la riqueza y el poder, y el trato como chivos expiatorios y el escarnio de quienes no tienen un hogar.**

87. **La falta de hogar afecta de manera desproporcionada a determinados grupos, como las mujeres, los jóvenes, los niños, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados, los trabajadores pobres, y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, a cada uno de diferentes maneras, pero con causas estructurales comunes. Son las siguientes: a) la retirada de todos los niveles de gobierno de la protección social y la vivienda social y la privatización de los servicios, la infraestructura, la vivienda y el espacio público; b) el abandono de la función social de la tierra y la vivienda; c) el hecho de no abordar las crecientes desigualdades en los ingresos, la riqueza y el acceso a la tierra y la propiedad; d) la adopción de políticas fiscales y de desarrollo que apoyan la desregulación y la especulación inmobiliaria e impiden el desarrollo de opciones de vivienda asequible; y e) frente a la urbanización, la marginación y el maltrato de las personas que se alojan más precariamente en los asentamientos informales, que viven en estructuras temporales en condiciones de hacinamiento, sin acceso al agua, el saneamiento u otros servicios básicos, y que viven bajo la constante amenaza de desalojo.**

88. **En lugar de ser tratados como un grupo de titulares de derechos violados sistemáticamente, las personas sin hogar se han convertido en un grupo estigmatizado objeto de criminalización, discriminación y exclusión social. Estar sin hogar es sufrir actos de violencia, una vida más corta y mala salud y ser criminalizados por las estrategias de supervivencia para comer o dormir en el espacio público. Las personas sin hogar se vuelven mudas e invisibles y son**

desterradas a las periferias de las ciudades, fuera de la vista. Su humanidad y dignidad raras veces se tienen en cuenta en la legislación, las políticas públicas y las estrategias.

89. Las deficiencias en la medición y la documentación de la falta de hogar, en particular en sus formas menos visibles y en sus dimensiones más cualitativas, han contribuido a la falta de respuestas estatales o mundiales. La ausencia de toda referencia a la falta de hogar en los objetivos de desarrollo demuestra la continua marginación de las personas sin hogar.

90. Desde una perspectiva de derechos humanos, las obligaciones del Estado en relación con la falta de hogar están bien establecidas y se han articulado claramente. Se trata de las siguientes obligaciones inmediatas de los Estados: a) adoptar y aplicar estrategias para eliminar la falta de hogar, con objetivos, metas y plazos claros; b) eliminar la práctica de los desalojos forzosos, especialmente cuando den lugar a la falta de hogar; c) combatir y prohibir por ley la discriminación y la estigmatización de las personas sin hogar y la creación de estereotipos negativos sobre ellas; d) asegurar el acceso a los recursos legales por violaciones de derechos, incluida la incapacidad de los Estados para adoptar medidas positivas con las que hacer frente a la falta de hogar; y e) regular las actividades de terceros para que estén en conformidad con la erradicación de la falta de hogar y no discriminen directa o indirectamente a las personas sin hogar.

91. De conformidad con las presentes conclusiones, la Relatora Especial hace las siguientes recomendaciones a los Estados:

a) Todos los Estados se deben comprometer a eliminar la falta de hogar para 2030 o antes, en la medida de lo posible, de una manera que respete los derechos humanos internacionales y esté en conformidad con la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

b) Todos los Estados deben preparar y aplicar, con carácter inmediato, estrategias coordinadas basadas en los derechos para prevenir y eliminar la falta de hogar. Esas estrategias deben incluir objetivos y plazos mensurables; prepararse y aplicarse en consulta y colaboración con los interesados; hacer referencia expresa al derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada y a la no discriminación; incluir mecanismos de supervisión y revisión para asegurar los progresos; e incorporar mecanismos de denuncia de las presuntas violaciones de los derechos humanos, incluida la incapacidad de los Estados para aplicar adecuadamente las estrategias necesarias.

c) Las estrategias sobre la falta de hogar deben ser intersectoriales, asignar y coordinar claramente las responsabilidades de todos los niveles de gobierno y abordar las causas estructurales de la falta de hogar, incluidas las que son específicas de las necesidades de los grupos marginados o vulnerables.

d) Se deben preparar mediciones más fiables de la falta de hogar, en particular de sus formas menos visibles y sus dimensiones cualitativas. Las metodologías de recopilación de datos deberían combinar el análisis longitudinal de la falta de hogar con recuentos. Más allá de la adopción de definiciones y metodologías adaptadas a las circunstancias locales, los Estados y los gobiernos subnacionales deberían aplicar definiciones, metodologías e indicadores internacionalmente acordados para permitir una evaluación más objetiva de los progresos realizados, en particular con respecto a la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

e) Se deben derogar inmediatamente todas las leyes o medidas que criminalicen a las personas sin hogar o el comportamiento asociado a la falta de hogar, como dormir o comer en los espacios públicos, o sirvan para imponerles multas o restricciones.

f) Se debe reconocer a las personas sin hogar como grupo protegido en todas las leyes nacionales pertinentes contra la discriminación y los delitos motivados por prejuicios, en particular, en su caso, en las constituciones nacionales, la legislación nacional y subnacional sobre los derechos humanos y las cartas municipales.

g) Se debe llevar a cabo una revisión cuidadosa de la legislación y las políticas en vigor para derogar o modificar las que tengan un espíritu o un efecto discriminatorio contra las personas sin hogar, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. La financiación o las transferencias para programas locales se deberían supeditar a la eliminación de todas las leyes que criminalicen o discriminen a las personas sin hogar.

h) Se debe asegurar a las personas sin hogar el acceso a las audiencias y recursos efectivos por la violación de sus derechos, en particular como consecuencia de la incapacidad de los Estados para adoptar medidas razonables con el máximo de los recursos disponibles para erradicar la falta de hogar. Se deberían facilitar las demandas colectivas en la medida de lo posible y debería haber recursos efectivos disponibles en múltiples foros, como los tribunales, incluidos los tribunales administrativos, y las instituciones nacionales de derechos humanos.

i) Los gobiernos nacionales y locales deben volver a asumir la función y el compromiso de proporcionar protección social y asegurar el acceso de los grupos marginados y vulnerables a una vivienda asequible, reafirmando que la vivienda es un derecho humano y no una mercancía. Los gobiernos subnacionales deben tener acceso a los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades asignadas.

j) Cualquier desalojo que pueda dar lugar a una situación de falta de hogar, incluidos los destinados a restar visibilidad a las personas sin hogar, para promover el turismo o facilitar grandes eventos, por ejemplo, se debe reconocer en el derecho interno como una violación grave de los derechos humanos y se debe detener inmediatamente. Los desalojos forzosos no se deben llegar a cabo sin la consulta previa significativa con los grupos afectados, el examen de todas las alternativas, incluida la mejora de la situación *in situ*, y la aplicación de opciones acordadas de reasentamiento para los afectados.

k) Se debe prestar especial atención a la falta de hogar entre los pueblos indígenas causada por el desplazamiento de la tierra y los recursos y la destrucción de la identidad cultural. Se deberían ofrecer a los pueblos indígenas los recursos necesarios para que ejecuten programas con los que abordar la falta de hogar en contextos urbanos y rurales, en consonancia con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

92. La Relatora Especial hace las siguientes recomendaciones a otros actores:

a) Los medios de comunicación, incluidos los periodistas, los consejos de redacción, los productores y los propietarios, deben asegurarse de que no se trate a las personas sin hogar de manera discriminatoria o con prejuicios. Se necesita supervisión y regulación a este respecto.

b) La asistencia humanitaria no debe estar condicionada al lugar de residencia previo a un conflicto o un desastre natural. Los títulos de propiedad u otros documentos de los que a menudo no disponen las personas sin hogar no deberían ser un obstáculo para recibir la asistencia de emergencia y la asistencia humanitaria a más largo plazo.

c) Los abogados y los defensores deben colaborar estrechamente con las personas sin hogar y sus representantes para que la falta de hogar se trate como una violación de los derechos humanos a través de cualquier vía disponible. El poder judicial debe desarrollar su capacidad y su compromiso con la satisfacción de estas demandas, en particular cuando se solicita un resarcimiento que requiera la adopción de medidas positivas. En este contexto, los Estados deben abstenerse de adoptar posiciones en los litigios que sean contrarias al derecho internacional de los derechos humanos.

---