



# Asamblea General

Distr. general  
17 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar\*\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de no discriminación a este respecto**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Sra. Leilani Farha, 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, presentado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [15/8](#) y [37/4](#).

---

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 16 de octubre 2019.

\*\* [A/74/50](#).



## **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**

### *Resumen*

En el presente informe se examina la cuestión del derecho a la vivienda de los pueblos indígenas. La Relatora Especial constata que las condiciones de vivienda de los pueblos indígenas en todo el mundo son abrumadoramente atroces y con demasiada frecuencia violan el derecho a una vivienda adecuada, privándoles así de su derecho a vivir en condiciones de seguridad y dignidad. El informe incluye orientaciones para los Estados, las autoridades indígenas y otros agentes sobre cómo garantizar que cumplan las obligaciones relativas al derecho a la vivienda que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los pueblos indígenas se enfrentan a obstáculos considerables a la hora de disfrutar del derecho a la vivienda en comparación con los pueblos no indígenas. Tienen más probabilidades de vivir en una vivienda inadecuada y sufrir consecuencias negativas para su salud, experimentan tasas de falta de hogar desproporcionadamente elevadas y son extremadamente vulnerables frente a los desalojos forzados, la apropiación de tierras y los efectos del cambio climático. Cuando defienden sus derechos, son a menudo víctimas de la violencia extrema.

En el presente informe, la Relatora Especial sostiene que el derecho de los pueblos indígenas a la vivienda debe interpretarse de manera que se reconozca la interdependencia e indivisibilidad del derecho a la vivienda, según se establece en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por consiguiente, el significado y la aplicación del derecho a la vivienda deben incorporar el derecho a la libre determinación, el principio del consentimiento libre, previo e informado, el derecho a la tierra, los territorios y los recursos y el acceso a la justicia. En el informe, la Relatora Especial afirma que deben ser los propios pueblos indígenas quienes definan y determinen la idoneidad de la vivienda. También sostiene que las reivindicaciones de derechos humanos enmarcadas en el ámbito de la Declaración se verán fortalecidas si se despliegan los mecanismos de rendición de cuentas y las obligaciones jurídicas vinculados al derecho a la vivienda. La Relatora Especial concluye con un conjunto de recomendaciones para orientar a los Estados, las autoridades indígenas y otros agentes a fin de lograr que los pueblos indígenas puedan vivir en condiciones de paz, seguridad y dignidad y gozar del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. La interdependencia e indivisibilidad del derecho a la vivienda y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	5
III. La realidad de los pueblos indígenas con respecto a la vivienda.....	7
A. Las condiciones generales en los entornos rurales y urbanos.....	7
B. Reservas.....	8
C. El profundo arraigo de la discriminación.....	9
D. Los pueblos indígenas nómadas y seminómadas.....	10
E. La falta de hogar y la criminalización en las zonas urbanas.....	11
F. Desalojos forzosos y acaparamiento de tierras.....	12
G. Financierización de la vivienda.....	15
H. Cambio climático.....	15
I. Mujeres indígenas.....	16
IV. Principios rectores fundamentales para la realización del derecho a la vivienda de los pueblos indígenas.....	17
V. Reivindicación del derecho a la vivienda: acceso a la justicia.....	22
VI. Legislación, políticas y estrategias en materia de vivienda para los pueblos indígenas....	24
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	25

## I. Introducción

1. Los pueblos indígenas viven en algunas de las condiciones habitacionales más abominables del planeta, inclusive en algunos de los países más ricos del mundo. Estas condiciones suelen ser mucho peores que las de los pueblos no indígenas y no cumplen los requisitos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada, al no ofrecer a los pueblos indígenas ni seguridad ni dignidad (A/69/267, párr. 10)<sup>1</sup>. Muchos pueblos indígenas son víctimas de la falta de hogar y de condiciones que ponen en peligro su vida, de viviendas extremadamente inadecuadas que carecen incluso de los servicios más básicos, tales como el agua potable y los retretes, y de desalojos forzosos y desplazamientos involuntarios, todo lo cual constituye una violación flagrante del derecho a la vivienda.

2. Estas violaciones que afectan a los pueblos indígenas van de la mano, y son consecuencia, de la colonización, la asimilación forzada, el desposeimiento pasado y presente de sus tierras, territorios y recursos, así como de la discriminación profundamente arraigada a lo largo de los siglos<sup>2</sup>. En muchos casos, la enajenación y desposeimiento de sus tierras cercena la conexión física y espiritual de los pueblos indígenas con el mundo y con su comprensión del hogar, contribuyendo así a una compleja situación de falta de hogar.

3. Como resultado de esta perturbación fundamental, cada vez más pueblos indígenas están emigrando a las ciudades. Una vez allí, con demasiada frecuencia no tienen más opción que residir en asentamientos informales y viviendas gravemente deficientes, en condiciones de precariedad y sin una tenencia segura. A su vez, los pueblos indígenas suelen tener una representación muy desproporcionada entre las poblaciones sin hogar de los centros urbanos y corren un mayor riesgo de mortalidad prematura.

4. El disfrute por parte de los pueblos indígenas del derecho a una vivienda adecuada está profundamente interconectado con su especial relación con su derecho a las tierras, territorios y recursos<sup>3</sup>, su integridad cultural y su capacidad para determinar y elaborar sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo<sup>4</sup>. Se ha alienado intencionadamente a los pueblos indígenas de sus propias culturas y se les ha privado del acceso a los recursos, ambos elementos necesarios para el disfrute de su derecho a la vivienda. Rara vez se les brinda la oportunidad de concebir y aplicar sus propias políticas y programas en materia de vivienda, y se les excluye de los procesos de adopción de decisiones que afectan a su derecho a una vivienda adecuada. Los pueblos indígenas suelen ser objeto de discriminación en las leyes, políticas y

---

<sup>1</sup> Véase también Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview* (Nairobi, 2005).

<sup>2</sup> En relación con las doctrinas y políticas elaboradas para justificar la apropiación de tierras de los pueblos indígenas, véanse E/CN.4/Sub.2/2001/21 y E/C.19/2014/3.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de New Wind Association y Red Eclesial Panamazónica para el presente informe. Véanse también Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 25; y Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo, art. 13.

<sup>4</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 3 y 26. Véase también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), arts. 7 y 14.

programas relacionados con la vivienda y por parte de los proveedores de viviendas, lo cual agrava su marginación y la inadecuación de sus condiciones habitacionales<sup>5</sup>.

5. Los pueblos indígenas están situados en la primera línea de casi todas las luchas en favor de los derechos humanos en relación con la vivienda, ya se trate de la apropiación de tierras, los desalojos y desplazamientos forzosos, el cambio climático o la falta de hogar. Al abordar esta cuestión, la Relatora Especial constata una complementariedad entre el derecho a la vivienda según se articula en el derecho internacional de los derechos humanos y los principios establecidos con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El presente informe se sustenta en investigaciones primarias y documentales y en las comunicaciones enviadas por los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, que pueden consultarse en el sitio web de la Relatora Especial<sup>6</sup>.

## II. La interdependencia e indivisibilidad del derecho a la vivienda y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

6. El derecho a una vivienda adecuada solamente podrá ser disfrutado por los pueblos indígenas si su articulación con arreglo al artículo 11 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se entiende como interdependiente e indivisible de los derechos y los principios jurídicos enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las disposiciones de la Declaración también se comprenden y aplican de mejor manera cuando se interpretan de forma coherente con el derecho a la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos.

7. El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación y, por consiguiente, a establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural, una disposición que se refleja en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los derechos territoriales, que son de vital importancia para los pueblos indígenas y ocupan un lugar destacado en la Declaración, también están relacionados con el derecho a la vivienda. En el párrafo 7 de su observación general núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que el derecho a la vivienda abarca mucho más que cuatro paredes y un techo e incluye el derecho a un lugar seguro para vivir en condiciones de paz y dignidad, en particular el acceso a la tierra como un derecho. El derecho a la vivienda prohíbe los desalojos forzosos como una violación grave de los derechos humanos, en consonancia con la Declaración, que prohíbe el traslado forzoso de los pueblos indígenas de sus tierras y exige el consentimiento libre, previo e informado.

<sup>5</sup> Véanse las comunicaciones de Centre for Social Justice of the Institute for Development Education and Learning y West Papua Interest Organization; [A/HRC/36/46/Add.2](#) y [A/HRC/21/47/Add.1](#); y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, *Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas* (Santiago de Chile, FAO, 2012).

<sup>6</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AdequateHousingIndigenous-Peoples.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AdequateHousingIndigenous-Peoples.aspx).

8. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha descrito las características que definen la idoneidad de la vivienda, que incluyen la seguridad de la tenencia, el acceso a los servicios y la infraestructura, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adaptación a las necesidades culturales. Estos elementos tendrán especial relevancia para los pueblos y las comunidades indígenas si son interpretados por parte de los propios pueblos indígenas de tal manera que incorporen sus historias, culturas y experiencias vividas. El derecho a la vivienda también está vinculado de manera fundamental con otros derechos, como los derechos a la no discriminación y la participación en la adopción de decisiones públicas, que son principios fundamentales enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

9. En varias de sus observaciones finales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado las deficientes condiciones de vivienda que padecen los pueblos indígenas. De conformidad con lo dispuesto en la Declaración así como con los principios relacionados con el derecho a la vivienda, el Comité ha instado a los Estados a entablar consultas significativas con los pueblos indígenas a fin de resolver las situaciones de falta de hogar y de inadecuación de la vivienda<sup>7</sup>. En los casos relativos al derecho a la tierra y la seguridad de la tenencia, el Comité ha expresado su preocupación por la incapacidad de los Estados para consultar a los pueblos indígenas con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado en relación con los procesos de adopción de decisiones que podrían repercutir en sus derechos, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado<sup>8</sup>. Además, el Comité de los Derechos del Niño ha instado a los Estados a que consideren la aplicación de medidas especiales para que los niños indígenas puedan acceder a servicios culturalmente apropiados en los ámbitos de la salud, la nutrición, la educación, las actividades recreativas, los deportes, los servicios sociales, la vivienda, el saneamiento y la justicia juvenil y para prestar ayuda a los padres y a otras personas responsables de los niños indígenas brindándoles una asistencia material y unos programas de apoyo culturalmente apropiados en el ámbito de la vivienda, que deben elaborarse en colaboración con los pueblos indígenas, incluidos los niños<sup>9</sup>.

10. El derecho a la vivienda de los pueblos indígenas, si se interpreta debidamente, constituye un aspecto importante, aunque a menudo olvidado, del derecho a la libre determinación y de la búsqueda del desarrollo económico, social y cultural. El derecho a la vivienda con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos es jurídicamente vinculante y exige que los Estados y las autoridades indígenas adopten medidas para garantizar el disfrute de este derecho por todos los pueblos indígenas. La implementación del derecho a la vivienda por parte de los Estados se supervisa a través del sistema de seguimiento de los órganos creados en virtud de tratados con el fin de garantizar la rendición de cuentas de los Gobiernos. Por estas razones, los pueblos indígenas podrían utilizar el derecho a la vivienda para velar por la protección de sus derechos inalienables y para mantener sus vinculaciones justas y legítimas con el planeta y con su hogar, sin dejar de contribuir a mejorar las condiciones de vida sobre el terreno.

<sup>7</sup> E/C.12/CAN/CO/6, E/C.12/NZL/CO/4 y E/C.12/AUS/CO/5.

<sup>8</sup> E/C.12/HND/CO/2, E/C.12/CRI/CO/5, E/C.12/PRY/CO/4, E/C.12/NPL/CO/3, E/C.12/GTM/CO/3, E/C.12/KHM/CO/1 y E/C.12/NAM/CO/1.

<sup>9</sup> Véanse los artículos 6 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los párrs. 25 y 34 de la observación general núm. 11 (2009) del Comité de los Derechos del Niño, relativa a los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.

### III. La realidad de los pueblos indígenas con respecto a la vivienda

#### A. Las condiciones generales en los entornos rurales y urbanos

11. Los pueblos indígenas sufren una situación mucho peor que los pueblos no indígenas en cuanto a las condiciones habitacionales tanto en los entornos rurales como urbanos. Las tierras y territorios indígenas suelen coincidir con las zonas más desfavorecidas en cuanto al acceso a la infraestructura, en particular el acceso al agua potable y el saneamiento, la educación y los servicios de salud<sup>10</sup>. En muchos países, los conflictos por los recursos naturales, la usurpación<sup>11</sup> y la militarización de los territorios indígenas afectan profundamente a la seguridad de los pueblos indígenas, con consecuencias devastadoras para la seguridad de la vivienda y el bienestar<sup>12</sup>. La polución y la contaminación que ocasionan las actividades extractivas llevadas a cabo en los territorios indígenas, o cerca de ellos, representan nuevos retos<sup>13</sup>.

12. El Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos señaló, por ejemplo, “la escasez de viviendas dignas, agua potable y retretes” en las aldeas indígenas del Congo<sup>14</sup>. En el Canadá, el censo de 2016 indicó que el 19,4 % de la población aborigen vivía en viviendas que necesitaban reparaciones importantes, y que el 18,3 % vivía en condiciones de hacinamiento<sup>15</sup>. En México, un estudio realizado en 2018 constató que el déficit habitacional del país afecta a casi el 80 % de la población indígena, frente a la media nacional del 44,7 %. El mismo estudio indicó que el 56,3 % de la población indígena carecía de acceso a los servicios básicos de vivienda, frente al

<sup>10</sup> Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, informe adoptado por la Comisión en su 28° período ordinario de sesiones; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos – Síntesis* (Santiago de Chile, 2013); y Stefania Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia: Human Rights-based Overview of National Legal and Policy Frameworks against the Backdrop of Country Strategies for Development and Poverty Reduction* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2017).

<sup>11</sup> Comunicación de Amnistía Internacional y [CRC/C/BRA/CO/2-4](#).

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Research and Information Visit to Kenya: 1–19 March 2010*, informe adoptado por la Comisión en su 50° período ordinario de sesiones; y CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina*.

<sup>13</sup> Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Extractive Industries, Land Rights and Indigenous Populations'/Communities' Rights*, informe adoptado por la Comisión en su 58° período ordinario de sesiones; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* (2015); y [CERD/C/PRY/CO/4-6](#), [CRC/C/BRA/CO/2-4](#), [CERD/C/SUR/CO/13-15](#) y [CERD/C/USA/CO/7-9](#).

<sup>14</sup> Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Mission to the Republic of Congo: 15–24 March 2010*, informe adoptado por la Comisión en su 49° período ordinario de sesiones, pág. 19.

<sup>15</sup> Oficina de Estadística del Canadá, *Census in Brief: The Housing Conditions of Aboriginal People in Canada: Census of Population, 2016* (2017).

15,5 % de la población no indígena<sup>16</sup>. En Hawái, la tasa de hacinamiento de la población indígena (15 %) casi duplica a la de la población en general<sup>17</sup>.

13. Los pueblos indígenas viven cada vez más en zonas urbanas. Se calcula que alrededor del 50 % de la población indígena de América Latina vive en zonas urbanas, y los pueblos indígenas de Australia, el Canadá y Nueva Zelandia también están muy urbanizados<sup>18</sup>. Al migrar a los centros urbanos, los pueblos indígenas suelen vivir en zonas marginales, a menudo en asentamientos informales, en viviendas deficientes o, de forma desproporcionada, sin hogar<sup>19</sup>. En sus observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Australia (E/C.12/AUS/CO/5), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación con respecto a la elevada tasa de falta de hogar entre la población indígena del país. En Namibia, muchos pueblos indígenas en zonas urbanas viven en la periferia de los asentamientos informales, donde hay pocos alimentos y son habituales las enfermedades relacionadas con la pobreza, como la tuberculosis<sup>20</sup>. Se calcula que el 36 % de los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas en América Latina están confinados en los barrios pobres (por ejemplo, las favelas o villas miserias), donde suelen vivir en la pobreza extrema y en condiciones de inseguridad e insalubridad, sin agua corriente ni saneamiento, y expuestos a los desastres naturales<sup>21</sup>. En Australia, los pueblos indígenas del estado de Nueva Gales del Sur representan el 3 % de la población total, pero el 20 % de la población sin hogar<sup>22</sup>.

## B. Reservas

14. Durante la época de la colonización europea, las comunidades indígenas del Canadá, los Estados Unidos de América, Nueva Zelandia y Australia fueron reubicadas por la fuerza en las reservas y los fondos fiduciarios de tierras designados por las autoridades coloniales para su utilización por parte de las comunidades indígenas. Tales tierras debían ser gestionadas por la población indígena, pero su titularidad siguió en manos de los Gobiernos nacionales<sup>23</sup>. Si bien las reservas se encuentran en algunos de los países más ricos del mundo, se caracterizan por sus deplorables condiciones habitacionales.

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa 2018* (Ciudad de México, 2018).

<sup>17</sup> Kristen Corey y otros, *Housing Needs of Native Hawaiians: A Report from the Assessment of American Indian, Alaska Native, and Native Hawaiian Housing Needs* (Estados Unidos de América, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).

<sup>18</sup> CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina*; Ryan Walker y Manuhua Barcham, "Indigenous-inclusive citizenship: the city and social housing in Canada, New Zealand, and Australia", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 42, núm. 2 (febrero de 2010).

<sup>19</sup> CEPAL, *Los pueblos indígenas en América Latina*; ONU-Hábitat, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing*; ONU-Hábitat, *Housing Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Housing for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009); y comunicaciones de la Native Women's Association of Canada.

<sup>20</sup> James Suzman, *An Assessment of the Status of the San in Namibia* (Windhoek, Centro de Asistencia Jurídica, 2001), pág. 35; y Oficina de Protección de la Ciudadanía, proyecto de libro blanco sobre los derechos de los pueblos indígenas de Namibia, 2014, pág. 28.

<sup>21</sup> Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI* (Washington D. C., 2015).

<sup>22</sup> Véase la comunicación de New South Wales Aboriginal Land Council.

<sup>23</sup> Esta sección se centra en el sistema de reservas puesto en marcha durante la época de la colonización europea y en sus efectos persistentes.

15. En el Canadá, casi la mitad de todas las personas de las Primeras Naciones viven en las reservas, y más del 25 % de ellas viven en condiciones de hacinamiento, un porcentaje que multiplica aproximadamente por siete al de la población no indígena a nivel nacional. Más de 10.000 hogares de las reservas del Canadá carecen de fontanería interior, y el 25 % de las reservas del Canadá tienen sistemas de agua potable o alcantarillado deficientes<sup>24</sup>. En un país con más agua dulce que ningún otro en el mundo, el 75 % de las reservas del Canadá tienen agua contaminada, y comunidades como la Attawapiskat han tenido que declarar el estado de emergencia debido a los niveles de sustancias químicas tóxicas presentes en el agua<sup>25</sup>.

16. En los Estados Unidos, un estudio realizado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano mostró que el 34 % de los hogares de las reservas sufrían uno o más problemas físicos, frente al escaso 7 % de los demás hogares. El estudio también constató que el hacinamiento grave es mucho más habitual en las reservas<sup>26</sup>. En Australia, los niños que viven en las reservas sufren tasas más elevadas de enfermedades respiratorias, infecciosas y parasitarias, enfermedades de la piel y enfermedades nutricionales, todas ellas debidas a las precarias condiciones de las viviendas<sup>27</sup>.

### C. El profundo arraigo de la discriminación

17. Los pueblos indígenas padecen la discriminación en todos los aspectos relacionados con el derecho a la vivienda. Se trata de un legado permanente de la colonización, el desposeimiento de las tierras, territorios y recursos y la marginación y exclusión, que se basan en concepciones inherentemente discriminatorias de los pueblos indígenas.

18. Existen numerosas manifestaciones de la discriminación en materia de vivienda. Más allá del confinamiento de los pueblos indígenas en reservas y del desalojo forzoso de los pueblos indígenas de sus tierras y territorios, los Estados (incluidas las autoridades locales) suelen negar a los pueblos indígenas el acceso a la vivienda, los servicios conexos y la seguridad de la tenencia como resultado de leyes y prácticas discriminatorias, y en particular de enfoques sesgados hacia sus formas de vida y medios de subsistencia. Los pueblos indígenas también sufren discriminación en los sistemas de justicia penal cuando se les imputan cargos por violación de la propiedad privada o terrorismo por el mero hecho de tratar de proteger sus tierras, o cuando son objeto de acusaciones tales como “usurpación” u ocupación ilegal por hacer uso de sus tierras y recursos y acceder a ellos (A/HRC/39/17).

19. En muchos casos, el no reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la retención de la titularidad de las tierras y el no reconocimiento de las formas indígenas de uso de la tierra, como en el caso de los pueblos nómadas

<sup>24</sup> *State of the World's Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 09.VI.13), pág. 25

<sup>25</sup> Jorge Barrera, “Attawapiskat declares state of emergency over water quality”, CBC News, 9 de julio de 2019.

<sup>26</sup> Nancy Pindus y otros, *Housing Needs of American Indians and Alaska Natives in Tribal Areas: A Report from the Assessment of American Indian, Alaska Native, and Native Hawaiian Housing Needs – Executive Summary* (Estados Unidos, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017).

<sup>27</sup> Elizabeth McDonald y otros, “A case study of physical and social barriers to hygiene and child growth in remote Australian aboriginal communities”, *BMC Public Health*, vol. 9, núm. 346 (2009).

y seminómadas, son discriminatorios en esencia y efecto e impiden que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la vivienda. En Chile, por ejemplo, los pueblos indígenas puedan valerse del programa gubernamental de subsidios para la compra de vivienda si logran aportar la prueba del título de propiedad de la tierra, si bien el Gobierno es consciente de que este requisito supone en ocasiones una barrera imposible para los pueblos indígenas (A/HRC/37/53/Add.1, párr. 74).

20. En el contexto urbano, los pueblos indígenas a menudo son víctimas de la discriminación por parte de los proveedores de viviendas, en particular los del mercado privado, que pueden negarse a prorrogar los contratos de alquiler sobre la base de la discriminación directa y los estereotipos discriminatorios. En los Estados Unidos, según un estudio reciente llevado a cabo en Nuevo México, Minnesota y Montana, los indígenas de los Estados Unidos sufrieron un trato desfavorable el 28 % de las ocasiones en que trataban de alquilar una casa en competencia con una persona blanca, no indígena e igualmente cualificada<sup>28</sup>. En Sídney (Australia), los pueblos indígenas mencionan la discriminación por parte de los corredores de bienes raíces y los propietarios como uno de los principales obstáculos para adquirir una vivienda. Algunos participantes indígenas en un estudio reciente declararon que se les había engañado diciendo que no existía ninguna propiedad en alquiler disponible, mientras que otros presentaron numerosas solicitudes para obtener una vivienda, todas ellas infructuosas<sup>29</sup>.

#### D. Los pueblos indígenas nómadas y seminómadas

21. Las comunidades indígenas de pastores y cazadores-recolectores de todo el mundo se enfrentan a dificultades considerables para ejercer su derecho a una vivienda adecuada. Los Estados consideran en muchos casos las tierras ocupadas por estas comunidades como *terra nullius*, tierras vacías o sin utilizar, por lo que son especialmente vulnerables frente a la apropiación. La inseguridad de la tenencia va acompañada de enfoques discriminatorios hacia sus formas tradicionales de uso de la tierra, que son calificadas como “primitivas”, “improductivas” o dañinas para el medio ambiente. Esto suele dar lugar a violaciones flagrantes de sus derechos a la tierra con el fin de establecer construcciones públicas o privadas, que tienen profundas consecuencias sobre su situación habitacional<sup>30</sup>. En muchos casos, se han visto obligados a vivir al borde de las carreteras o los bosques, o a ocupar las tierras agrícolas de otras personas, sin acceso a agua, saneamiento u otros servicios<sup>31</sup>.

22. Los pueblos indígenas nómadas y seminómadas también se han visto privados del acceso a sus materiales de construcción tradicionales y a su medicina tradicional<sup>32</sup>. La mayoría de las zonas ocupadas por ganaderos y cazadores-recolectores están

<sup>28</sup> Estados Unidos, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, “HUD study shows more than one in four native American renters face discrimination”, 17 de noviembre de 2003.

<sup>29</sup> Melanie J. Andersen y otros, “There’s a housing crisis going on in Sydney for aboriginal people: focus group accounts of housing and perceived association with health”, *BMC Public Health*, vol. 16, núm. 429 (2016).

<sup>30</sup> Véase Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Report of the African Commission’s Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*; y Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia*.

<sup>31</sup> Véase la comunicación de Amnistía Internacional.

<sup>32</sup> Véase la comunicación de Centre for Social Justice of the Institute for Development Education and Learning.

subdesarrolladas, con infraestructuras y servicios deficientes<sup>33</sup>. Todavía no se han estudiado de manera suficiente modelos alternativos para la prestación de servicios esenciales para los pueblos nómadas y seminómadas, incluidos los equipos móviles, en colaboración con las comunidades afectadas.

23. En muchos países no se reconocen los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras forestales, ni en la legislación ni en la práctica, con el resultado de que los pueblos indígenas son considerados ocupantes ilegales o intrusos sujetos a multas e incluso penas de prisión. Por ejemplo, desde las enmiendas introducidas en 2018 a la Ley de Ordenación de Tierras Desocupadas, Vírgenes y sin Explotar de Myanmar, los pueblos indígenas han sufrido un enorme riesgo de quedarse sin tierras.

24. En algunos países, entre ellos Etiopía y la República Unida de Tanzania, las políticas de “reasantamiento en nuevas aldeas” han expulsado a los pueblos indígenas nómadas de sus rutas tradicionales y los han confinado en zonas que suelen carecer de pastos, abastecimiento de agua y viviendas y servicios adecuados<sup>34</sup>. Se ha observado una tendencia alarmante por la cual los Estados están obligando a los pueblos indígenas nómadas a trasladarse a campamentos de zonas urbanas, donde a menudo son alojados en viviendas deficientes y culturalmente inapropiadas, y donde carecen de las oportunidades de empleo adecuadas.

## E. La falta de hogar y la criminalización en las zonas urbanas

25. En consonancia con la definición de “falta de hogar” elaborada por la Relatora Especial (véase [A/HRC/31/54](#)), la falta de hogar de los pueblos indígenas no debería definirse de manera restrictiva como la falta de un lugar para vivir. Al contrario, debe definirse de un modo que esté en consonancia con los pueblos indígenas y las múltiples privaciones que padecen, en particular el aislamiento de las personas, las familias y las comunidades con respecto a la tierra, el agua, la localización geográfica, la familia, los parientes, los animales, las culturas, los idiomas y las identidades.

26. La experiencia de la falta de hogar para los pueblos indígenas, entendida como la pérdida de su relación con sus territorios y comunidades, significa que incluso cuando emigran a zonas urbanas, muchos pueblos indígenas se esfuerzan por mantener esa relación, regresando de manera periódica a sus territorios y comunidades<sup>35</sup>. Más allá de las causas específicas de los pueblos indígenas, la falta de hogar también viene provocada por otros factores habituales, como los altos precios de la vivienda, las ejecuciones hipotecarias, la desintegración y la violencia familiares y la falta de servicios de apoyo a la vivienda<sup>36</sup>.

27. En los centros urbanos, los pueblos indígenas tienden a tener una representación excesiva entre las personas sin hogar, viviendo en refugios de emergencia, en campamentos de personas sin hogar y en la calle. Cuando existen servicios para las personas sin hogar, suelen ser inadecuados para los pueblos indígenas y pueden

<sup>33</sup> Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*.

<sup>34</sup> Human Rights Watch, *'Waiting Here for Death': Displacement and 'Villagization' in Ethiopia's Gambella Region* (2012); Tor A. Benjaminsen, Faustin P. Maganga y Jumanne Moshi Abdallah, “The Kilosa killings: political ecology of a farmer-herder conflict in Tanzania”, *Development and Change*, vol. 40, núm. 3 (mayo de 2009).

<sup>35</sup> ONU-Hábitat, *Vivienda para pueblos indígenas en ciudades capitales andinas: procesos de planificación y análisis de vivienda adecuada* (2014).

<sup>36</sup> Jessie A. Thistle, “Indigenous definition of homelessness in Canada”, 2017.

agravar todavía más el trauma de la falta de hogar reproduciendo los patrones de la opresión colonial, entre otras razones porque los servicios suelen ser ofrecidos por las mismas instituciones religiosas que participaron en las estructuras coloniales de subyugación (A/HRC/31/54)<sup>37</sup>. Tratándose de una violación flagrante del derecho a la vivienda, la falta de hogar afecta de manera profunda al disfrute de una amplia gama de derechos humanos, entre ellos los derechos a la salud, la vida, la cultura y la educación. Las personas sin hogar corren el riesgo de morir de forma prematura y de sufrir una gran diversidad de problemas de salud derivados de las condiciones físicas y sociales en las que viven.

28. En los Estados Unidos, por ejemplo, los indígenas hawaianos (Kānaka Maoli) tienen una representación desproporcionada entre la población sin hogar de Hawái. En 2015 los indígenas de Hawái y de otras islas del Pacífico representaban solo el 10 % de la población total, pero el 39 % de las 7.620 personas que vivían sin hogar en Hawái<sup>38</sup>. Estas cifras siguen creciendo a medida que aumenta el costo de la vida y que el desarrollo del turismo los obliga a abandonar sus tierras de origen<sup>39</sup>. En el Canadá, se calcula que más de dos tercios de las personas que sufren la falta de hogar en la ciudad de Winnipeg son indígenas, pese a que estos representan solo el 11 % de la población<sup>40</sup>.

29. En muchas jurisdicciones se utiliza la legislación para criminalizar a las personas sin hogar. Se imponen medidas punitivas, como multas o penas de prisión, por actividades relacionadas con la supervivencia básica, como comer y dormir, en los espacios públicos (A/HRC/31/54). Dado que los pueblos indígenas están excesivamente representados entre las personas sin hogar, esta situación puede dar lugar a un aumento de su presencia en el sistema de justicia penal, lo cual agrava su marginación. En el contexto de Australia, se ha demostrado la existencia de una correlación directa entre el encarcelamiento de las mujeres indígenas y sus elevadas tasas de falta de hogar y pobreza. Tras salir de prisión, las mujeres indígenas vuelven a caer con facilidad en la falta de hogar, especialmente a causa del escaso apoyo que reciben tras su liberación<sup>41</sup>.

## F. Desalojos forzosos y acaparamiento de tierras

30. Según la observación general núm. 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los desalojos forzosos consisten en “el hecho de hacer salir a personas, familias o comunidades de los hogares o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. Los desalojos forzosos se entienden como una grave violación del derecho a la vivienda en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Esta definición se ajusta y complementa al artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el que se establece que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y que el traslado no podrá tener lugar sin su consentimiento libre, previo e informado.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Corey y otros, *Housing Needs of Native Hawaiians*.

<sup>39</sup> Véase la comunicación de Nation of Hawai'i.

<sup>40</sup> Véase la comunicación de End Homelessness Winnipeg.

<sup>41</sup> Comisión de Reforma Legislativa de Australia, “Aboriginal and Torres Strait islander women”, en *Pathways to Justice: An Inquiry into the Incarceration Rate of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*, informe final, núm. 133 (Sidney, 2017).

31. En todo el mundo, los pueblos indígenas son objeto de desalojos forzosos y acaparamiento de tierras en aras de la extracción de recursos, los agronegocios y las iniciativas de conservación de la naturaleza, así como de los proyectos de desarrollo, en particular la construcción de conductos y presas. Tales desalojos forzosos a menudo se llevan a cabo en un clima de violencia y hostigamiento, sin la consulta efectiva ni el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, y, en la mayoría de los casos, sin una indemnización justa y equitativa<sup>42</sup>. Durante los desalojos, las mujeres indígenas suelen ser víctimas de la violencia, el acoso y la agresión sexual<sup>43</sup>. En Bangladesh, por ejemplo, se ha informado de que en algunos casos se utiliza la violación como arma para sembrar el miedo y obligar a las comunidades indígenas a abandonar sus tierras<sup>44</sup>.

32. Las amenazas y los actos de violencia contra los pueblos indígenas que defienden sus derechos territoriales y se pronuncian en contra de los proyectos que afectan a sus territorios se han incrementado<sup>45</sup>. Según se ha informado, alrededor del 40 % de los defensores de los derechos territoriales y del medio ambiente asesinados en 2016 y el 25 % de los asesinados en 2017 eran indígenas<sup>46</sup>.

33. El no reconocimiento de los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas a la tierra y la frecuente falta de títulos de propiedad de la tierra provocan que estos sean especialmente vulnerables frente a los desalojos forzosos y el acaparamiento de tierras<sup>47</sup>. A menudo se los trata como “okupas”, “residentes ilegales” o “cazadores furtivos”. Al mismo tiempo, rara vez se consulta a los pueblos indígenas con respecto a las decisiones que pueden afectar a sus tierras. Incluso en los casos en que la ley reconoce tales derechos territoriales, la falta de aplicación efectiva de la ley obliga a los pueblos indígenas a vivir en un estado de profunda inseguridad (véanse [A/HRC/33/42/Add.1](#) and [A/HRC/39/17/Add.3](#)).

34. En la India, por ejemplo, se han rechazado más del 41 % de las reivindicaciones de derechos forestales presentadas con arreglo a la Ley de Derechos Forestales, en muchos casos, aparentemente, de manera arbitraria. Como resultado de ello, se calcula que 9 millones de habitantes de los bosques viven bajo amenaza de desalojo

<sup>42</sup> Véanse las comunicaciones de Housing and Land Rights Network, Survival International, Recherche Actions Concertées Pygmées, New Wind Association, Red Eclesial Panamazónica, Negev Coexistence Forum for Civil Equality y Amnistía Internacional para el presente informe. Véase la comunicación núm. UA NPL 3/2017.

<sup>43</sup> [A/HRC/39/17/Add.3](#), párr. 95, [CEDAW/C/GTM/CO/8-9](#), párr. 40, y [CCPR/C/BGD/CO/1](#), párr. 17.

<sup>44</sup> Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, “Bangladesh: comprehensive response required to complex displacement crisis”, 19 de enero de 2015.

<sup>45</sup> Véanse las comunicaciones de Housing and Land Rights Network, Border Centre for Support and Consulting y Amnistía Internacional y la comunicación conjunta de World Rainforest Movement, la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación Indígena, el Observatorio Petrolero Sur, Servicio Paz y Justicia América Latina/Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz, la III Misión Internacional de la Vía Campesina en Colombia y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales para este informe. Véase también Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, observación general núm. 2010/81 sobre el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo, [A/HRC/39/17](#) y [A/HRC/34/52/Add.1](#).

<sup>46</sup> Global Witness, *At What Cost? Irresponsible Business and the Murder of Land and Environmental Defenders in 2017* (Londres, 2018).

<sup>47</sup> Véanse [E/C.12/UGA/CO/1](#); y las comunicaciones núms. JOL OTH 7/2019, JUA KEN 5/2018, JUA KEN 1/2018, TZA 1/2016 y KHM 6/2018.

a raíz de la orden dictada por el Tribunal Supremo en febrero de 2019<sup>48</sup>. Los procedimientos para la demarcación y titularización de las tierras suelen ser excesivamente engorrosos para las comunidades indígenas, debido a los costos y la duración de los procedimientos y las pruebas que se exigen a los reclamantes<sup>49</sup>.

35. En Botswana, el pueblo san vivió de forma sostenible durante siglos en lo que actualmente es la reserva de caza del Kalahari Central. En los últimos 20 años, sin embargo, han sufrido desalojos forzosos y la violencia perpetrada por el Estado en nombre de la conservación del medio ambiente. Han visto sus hogares reducidos a cenizas, les han cerrado las escuelas y los centros de salud y les han cortado el abastecimiento de agua. Se les prohíbe la entrada a sus tierras, que se han convertido en un parque para los turistas con un espacio designado para una mina de diamantes en funcionamiento. Grupos indígenas de todo el mundo sufren estas formas de desposeimiento. Como ha observado la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, la conservación de la naturaleza no está funcionando en favor de las personas o de la vida silvestre, pues todavía se siguen incendiando casas y se desplaza a las personas de manera violenta<sup>50</sup>.

36. En muchas ocasiones, los desalojos forzosos no van acompañados de un plan de traslado y reasentamiento, y no se prevén créditos para el alojamiento temporal o la atención sanitaria de emergencia, la alimentación o la educación (véase [A/HRC/39/17/Add.3](#)). En 2017, por ejemplo, Filipinas permitió el desalojo forzoso de 133 familias sin su consentimiento libre, previo e informado en las aldeas de Kakiduguen, Biyoy y Dine, para permitir la ampliación de las actividades mineras por parte de agentes privados<sup>51</sup>. En la mayor parte de los casos, los traslados se llevan a cabo sin el consentimiento de las comunidades afectadas, incumpliendo las normas internacionales de derechos humanos<sup>52</sup>. Por consiguiente, los pueblos indígenas se quedan sin tierras alternativas, sin medios de subsistencia y sin acceso a sus lugares sagrados, y sus comunidades se dispersan, con consecuencias desastrosas para su supervivencia cultural y física y para el bienestar de sus miembros<sup>53</sup>. Cuando se proporcionan indemnizaciones o viviendas alternativas, suelen ser insuficientes, establecidas sobre una base individual o culturalmente inapropiadas. Con frecuencia se ofrece alojamiento alternativo en zonas que no permiten que los pueblos indígenas se procuren sus medios de subsistencia o accedan a los servicios sociales.

37. Los desalojos forzosos también afectan de manera desproporcionada a los pueblos indígenas en el entorno urbano, puesto que muchas personas indígenas viven en asentamientos informales sin seguridad de la tenencia o no pueden sufragar el aumento de los costos del alquiler de vivienda en las ciudades de todo el mundo.

<sup>48</sup> En el momento de redactar el presente informe, la orden de desalojo había sido suspendida durante cuatro meses. Véanse las comunicaciones de Housing and Land Rights Network y Survival International para el presente informe.

<sup>49</sup> Véanse Perú, Defensoría del Pueblo, *Informe de adjuntía núm. 002-2018 – DP/AMASPPI/PPI: El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas* (Lima, 2018); y Comisión de Derechos Humanos de Malasia, *Report of the National Inquiry into the Land Rights of Indigenous Peoples* (2013).

<sup>50</sup> John Vidal, “The tribes paying the brutal price of conservation”, *The Guardian*, 28 de agosto de 2016; véase también [A/71/229](#).

<sup>51</sup> Comunicación núm. AL PHL 1/2019.

<sup>52</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 10; Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 16.

<sup>53</sup> Véase Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Mission to the Republic of Congo*; véase también la comunicación de Amnistía Internacional.

Asimismo, las prácticas discriminatorias por parte de los proveedores de viviendas agravan el riesgo de desalojo de los arrendatarios indígenas<sup>54</sup>.

## G. Financierización de la vivienda

38. En los últimos diez años, los agentes financieros han llegado a dominar el mercado de la vivienda. Como resultado de ello, la vivienda se trata actualmente como un producto básico, como un medio para acumular y acrecentar la riqueza y, a menudo, como garantía de los instrumentos financieros que se intercambian y venden en los mercados mundiales. Entre los efectos de la financierización se incluye el rápido aumento de los gastos de vivienda, que da lugar a la inaccesibilidad, la precariedad y el incremento de la falta de hogar.

39. La financierización de la vivienda afecta a las comunidades indígenas urbanas tanto en las ciudades del Norte como del Sur. En la isla de Phuket, un destino turístico de Tailandia, los indígenas chao lay (conocidos como “los gitanos del mar”), que han vivido en Rawai Beach durante siglos, han sido objeto de ataques violentos y desalojos forzosos por parte de agentes privados, en particular de una empresa que tiene previsto construir villas de lujo y otros alojamientos turísticos<sup>55</sup>.

40. En las ciudades más caras de Australia, los pueblos indígenas se ven obligados a reasentarse en zonas suburbanas o remotas a causa del continuo incremento de los costos del alquiler y la propiedad de la vivienda. Por ejemplo, en Redfern, un suburbio indígena de Sídney, se ha designado “The Block” (un complejo de viviendas que fue objeto de la primera victoria de las reivindicaciones sobre los derechos territoriales indígenas en entornos urbanos) como lugar para la construcción de un edificio de 24 pisos que se utilizará con fines de lucro como alojamiento para estudiantes, a pesar de la enérgica desaprobación de las comunidades indígenas locales<sup>56</sup>.

## H. Cambio climático

41. Los pueblos indígenas dependen en gran medida del medio natural para su existencia material y cultural. Por consiguiente, a pesar de ser quienes menos han contribuido a la crisis climática, los pueblos indígenas son los más afectados por ella. En la actualidad se encuentran en la primera línea frente a todos los desastres, desde el derretimiento de los glaciares en el Ártico hasta la deforestación de la Amazonia, pasando por el aumento del nivel del mar que afecta a las islas de Oceanía (véase [A/HRC/36/46](#)).

42. Las perspectivas indígenas acerca del cambio climático suelen quedar excluidas de las argumentaciones dominantes a nivel mundial, en las que se valoran los enfoques científicos y económicos<sup>57</sup>. Algunos sostienen que el escaso valor que se concede a las ideas y soluciones indígenas con fines de adaptación y mitigación, así como la

<sup>54</sup> ONU-Hábitat, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing*.

<sup>55</sup> Human Rights Watch, “Thailand: investigate attack on ‘sea gypsies’ – halt forced eviction, assess claims to Chao Lay ancestral land”, 13 de febrero de 2016.

<sup>56</sup> Megan Gorrey, “High-rise for 600 students approved for Redfern’s The Block”, *Sydney Morning Herald*, 5 de marzo de 2019.

<sup>57</sup> En este contexto, la Relatora Especial acoge con agrado la creación de la plataforma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático relativa a los pueblos indígenas y las comunidades locales; véase <https://unfccc.int/news/indigenous-peoples-obtain-stronger-voice-in-climate-action>.

imposición de las soluciones no indígenas sobre las comunidades indígenas, representan una nueva era de “colonialismo impulsado por el cambio climático”.

43. En Kenya, el desalojo del pueblo sengwer del bosque de Embobut a causa de la aplicación de medidas de mitigación del cambio climático ha dejado a 4.400 personas sin hogar y ha provocado que muchos miembros de la comunidad se dispersen<sup>58</sup>.

44. En su resolución 29/15, el Consejo de Derechos Humanos reconoció que los efectos del cambio climático afectan más profundamente a quienes ya se encuentran en situación de vulnerabilidad, en particular los pueblos indígenas. Además, con arreglo al Acuerdo de París, los Estados partes deben respetar, promover y tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, según la experiencia de la Relatora Especial, a la hora de implementar el Acuerdo de París apenas se tienen en cuenta los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular los derechos a la libre determinación y a vivir en condiciones de dignidad y seguridad<sup>59</sup>.

## I. Mujeres indígenas

45. El disfrute por parte de las mujeres indígenas del derecho a la vivienda está estrechamente vinculado a las condiciones que atañen a sus comunidades y se ve profundamente afectado por las múltiples formas interseccionales de discriminación que sufren a causa de su género, identidad indígena y condición socioeconómica.

46. Uno de los obstáculos más importantes relacionados con la vivienda a los que se enfrentan las mujeres indígenas son los marcos de propiedad comunitaria integrados en las estructuras de poder patriarcales. Tales marcos niegan a las mujeres sus derechos a la propiedad de la tierra (A/HRC/30/41, párr. 17) y dificultan su participación en pie de igualdad en la adopción de decisiones que afectan a sus comunidades. En los casos en que las comunidades indígenas se ven desplazadas de sus tierras, las mujeres indígenas rara vez reciben compensación por la pérdida de sus viviendas y de los recursos que garantizaban sus medios de subsistencia, lo cual las aboca a una situación de dependencia económica y de mayor pobreza (*ibid.*, párr. 16). En los casos de separación o divorcio, las mujeres indígenas que viven en las reservas pueden perder sus derechos a seguir viviendo en la comunidad y a menudo se ven obligadas a abandonar la reserva para encontrar vivienda en otros lugares<sup>60</sup>. Muchas mujeres indígenas que desean poner fin a relaciones violentas no pueden hacerlo por la falta de refugios de emergencia para ellas y sus hijos.

47. Habida cuenta de las elevadas tasas de pobreza que se registran entre las mujeres indígenas, aquellas que terminan en las ciudades pueden vivir en barrios de bajos ingresos y altos niveles de delincuencia y en condiciones de inseguridad, con un mayor riesgo de quedarse sin hogar. Al carecer de una vivienda adecuada y segura, las mujeres indígenas son a menudo víctimas de una mayor violencia a causa de su género y su identidad indígena<sup>61</sup>. Esta dramática espiral de violencia (falta de acceso a una vivienda adecuada, violencia, falta de hogar y más violencia, incluido el

<sup>58</sup> Véase la comunicación de Amnistía Internacional.

<sup>59</sup> De conformidad con las normas de aplicación del Acuerdo de París.

<sup>60</sup> Bernard Duhaime y José-Anne Riverin, “Double discrimination and equality rights of indigenous women in Quebec”, *University of Miami Law Review*, vol. 65, núm. 3 (2011).

<sup>61</sup> Véase la investigación nacional del Canadá sobre las mujeres y las niñas indígenas desaparecidas y asesinadas: *Reclaiming Power and Place: The Final Report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls* (2019).

homicidio) es una de las causas profundas de la extrema marginación social y económica de las mujeres indígenas y sus comunidades. Las autoridades estatales han utilizado las viviendas inadecuadas y la falta de hogar como una razón para detener a los niños indígenas y ponerlos bajo la tutela del Estado. En muchos países, los niños indígenas tienen una representación muy excesiva entre los niños que viven en instituciones dedicadas a su cuidado. En Australia, los niños aborígenes y del estrecho de Torres tienen diez veces más probabilidades de criarse en hogares de acogida que los niños no indígenas<sup>62</sup>. En el Canadá, los niños indígenas constituyen el 52,2 % de los niños acogidos en hogares de guarda, a pesar de que solo representan el 7,7 % del total de la población infantil (menores de 14 años)<sup>63</sup>.

#### **IV. Principios rectores fundamentales para la realización del derecho a la vivienda de los pueblos indígenas**

48. A pesar de proceder de historias y realidades culturales y políticas muy diversas, los pueblos indígenas de todo el mundo comparten las mismas experiencias con respecto a la vivienda, que son distintas de las que viven las poblaciones no indígenas. Por lo tanto, es posible definir varios principios fundamentales para hacer efectivo el derecho a la vivienda que, en caso de cumplirse por parte de los Estados, las autoridades indígenas, los agentes privados y otros, constituirían una base eficaz para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de los pueblos indígenas.

##### **1. Reconocer a los pueblos indígenas**

49. A fin de poder disfrutar del derecho a una vivienda adecuada, los pueblos indígenas deben ser reconocidos como tales. El artículo 1 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo ofrece una serie de criterios objetivos y subjetivos para ayudar a identificar a los pueblos indígenas. Con arreglo al artículo 1 2) del Convenio, la conciencia de su identidad indígena o tribal debe considerarse un criterio fundamental, en consonancia con el derecho a la libre determinación<sup>64</sup>. Es necesario que se adopte este enfoque inclusivo con respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas<sup>65</sup>.

##### **2. Reconocer y reparar las injusticias cometidas en el pasado**

50. Para que los pueblos indígenas puedan ejercer el derecho a la vivienda en la época actual, los Estados y otros agentes pertinentes deben reconocer las injusticias cometidas en el pasado contra los pueblos indígenas, en particular la colonización, el desposeimiento de tierras y territorios y el desplazamiento forzado. Una vez reconocidas tales injusticias, se deben establecer mecanismos de reparación eficaces, de conformidad con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre

<sup>62</sup> Véase Secretariat of National Aboriginal and Islander Child Care y otros, *Family Matters Report 2018*.

<sup>63</sup> Véase [www.sac-isc.gc.ca/eng/1541187352297/1541187392851](http://www.sac-isc.gc.ca/eng/1541187352297/1541187392851).

<sup>64</sup> Véanse también Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 9 y 33, y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. I.2.

<sup>65</sup> Véase Organización Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98º período de sesiones, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Convenio núm. 169, Perú.

los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>66</sup>. Hacer frente a las manifestaciones actuales de las injusticias del pasado, como la falta de seguridad de la tenencia, las condiciones deficientes de las viviendas o las enmiendas de leyes y políticas que dan lugar a resultados discriminatorios, constituye una contribución esencial a ese respecto<sup>67</sup>.

### **3. Reconocer los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos**

51. El acceso y control de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos constituye un elemento fundamental para hacer efectivo su derecho a una vivienda adecuada y, por consiguiente, debe ser reconocido jurídicamente por los Estados (A/HRC/7/16, párrs. 45 a 48)<sup>68</sup>. Con objeto de garantizar una vivienda adecuada para los pueblos indígenas, los Estados, las autoridades indígenas y otros agentes deben reconocer la especial relación espiritual y cultural que mantienen los pueblos indígenas con sus tierras y territorios<sup>69</sup>. Este reconocimiento debe hacerse extensivo a los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas o que carecen de hogar.

### **4. Garantizar la libre determinación, el consentimiento libre, previo e informado y las consultas significativas**

52. El consentimiento libre, previo e informado es uno de los principios más importantes establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es el corolario de la libre determinación, que impone a los Estados la obligación de garantizar que los pueblos indígenas puedan participar en la adopción de decisiones e influir en los resultados de las decisiones que los afectan. En la Declaración se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, y a ser consultados<sup>70</sup> con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha aducido con razón que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su totalidad, puede interpretarse fundamentalmente como un instrumento de reparación; véase [A/HRC/9/9](#), párr. 36.

<sup>67</sup> Véase también [A/HRC/27/52](#), párrs. 27 y 28.

<sup>68</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 26. Véanse también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 14; y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XXV. Véase también la recomendación general núm. 23 (1997) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, relativa a los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>69</sup> Véanse, por ejemplo, las comunicaciones de End Homelessness Winnipeg, New Wind Association y Native Women's Organization of Canada.

<sup>70</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 18. Véanse también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 6 1) b); Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. XXI 2) y XXIII 1); y [A/HRC/18/42](#), anexo (opinión núm. 2 del Mecanismo de Expertos (2011)). Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 23 (1994), relativa a los derechos de las minorías, párr. 7.

<sup>71</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19. Véanse también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 6; y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XXIII 2). Véase también [A/HRC/39/62](#).

53. La Declaración afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de vivienda y a administrar tales programas a través de sus propias instituciones<sup>72</sup>. En este sentido, es fundamental que el Estado y los pueblos indígenas adopten medidas para fortalecer estas instituciones<sup>73</sup>, dotándolas de medios para financiar sus funciones<sup>74</sup> y velando por su rendición de cuentas e inclusividad<sup>75</sup>.

54. En consonancia con los principios internacionales de derechos humanos, la Relatora Especial ha aducido que, para que pueda hacerse efectivo el derecho a la vivienda, los Estados y otros agentes deben garantizar la consulta y la participación significativas de los grupos vulnerables en la elaboración e implementación de las leyes, políticas y programas relacionados con la vivienda. Conjuntamente con los principios de la libre determinación y el consentimiento libre, previo e informado, esto requiere que los pueblos indígenas sean consultados de manera significativa con respecto a cualquier ley o medida relacionada con la vivienda que los afecte, como por ejemplo un plan de acción o estrategia nacional de vivienda, con miras a obtener su consentimiento.

55. La observación general núm. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo indican que no debe llevarse a cabo ningún desalojo sin las debidas garantías procesales, que deben incluir consultas significativas con los afectados. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los principios básicos y directrices hacen hincapié en que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y que el traslado no podrá tener lugar sin su consentimiento libre, previo e informado. Además, antes de que se produzca la reubicación, debe llegarse a un acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

56. No existe un modelo único para consultar de manera eficaz y significativa a los pueblos indígenas (A/HRC/12/34, párr. 37). Las consultas se consideran adecuadas cuando el proceso de diseño entraña la participación de los pueblos indígenas y cuando se respetan sus procesos de adopción de decisiones y sus representantes elegidos. Tales procedimientos deben facilitar el diálogo verdadero entre las partes y deben basarse en el respeto mutuo, la buena fe y el sincero deseo de alcanzar un acuerdo. Debe prestarse especial atención a garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas. Cuando las instituciones tradicionales no permiten tal participación, deben adoptarse medidas especiales.

## 5. Garantizar la igualdad sustantiva y la no discriminación

57. De conformidad con los artículos 2, 15 2) y 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los artículos 2 2), 3 y 11 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe garantizarse el derecho a una vivienda adecuada de los pueblos y las personas

<sup>72</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 23.

<sup>73</sup> *Ibid.*, arts. 5, 18, 20 y 34.

<sup>74</sup> *Ibid.*, art. 4. Véase también A/73/176, párr. 5.

<sup>75</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): Handbook for ILO Tripartite Constituents* (Ginebra, 2013). Véanse también Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 34; y Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 8.2. Véase también A/HRC/30/41, párrs. 38 y 78.

indígenas sin discriminación<sup>76</sup>. En virtud del artículo 15 2) de la Declaración, se exige específicamente a los Estados que adopten “medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad”. El Pacto obliga a los Estados a garantizar que el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, pueda ejercerse sin discriminación y que las mujeres y los hombres disfruten del derecho a la vivienda en condiciones de igualdad.

58. La discriminación contra los pueblos indígenas está profundamente arraigada en las estructuras, los sistemas jurídicos y las leyes y políticas de los Estados, lo cual tiene repercusiones sobre la sociedad en su conjunto. Esto se debe a que tales estructuras se crearon con el fin de administrar a la población indígena sin la participación de los propios pueblos indígenas. A fin de que las leyes y políticas en materia de vivienda no resulten discriminatorias, los Estados deben adoptar un nuevo enfoque que se base en una comprensión plena del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el derecho a procurar libremente su desarrollo económico, social y cultural, en particular mediante la mejora de sus condiciones de vivienda, en consonancia con el artículo 3 de la Declaración y el artículo 1 del Pacto. Las necesidades habitacionales particulares y los derechos de los pueblos indígenas, en particular de las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, deben convertirse en una prioridad<sup>77</sup>.

59. Las mujeres y las niñas indígenas sufren con frecuencia formas particulares de violencia, como por ejemplo la violencia doméstica y sexual e incluso el homicidio, como resultado de la intersección de su naturaleza indígena, el género, la condición socioeconómica y cultural y la situación en materia de vivienda. Los Estados deben reconocer el importante papel que desempeña el acceso a una vivienda adecuada a la hora de impedir tales formas de violencia. De conformidad con el artículo 22 de la Declaración y el artículo 3 del Pacto, las mujeres y las niñas indígenas deben gozar de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, ya sea dentro o fuera de sus comunidades. Los Estados deben consultar de manera significativa a las mujeres y las niñas indígenas con objeto de desarrollar con carácter prioritario políticas y leyes adecuadas y adaptadas en materia de vivienda y cuestiones conexas.

## **6. Interpretar la “idoneidad” de las viviendas por y para los pueblos indígenas**

60. En su observación general núm. 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió los principales factores que deben tenerse en cuenta para determinar si una vivienda es adecuada, a saber: la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, como por ejemplo agua potable, energía para cocinar y saneamiento; la asequibilidad; la habitabilidad; la accesibilidad; la ubicación, en concreto la cercanía a servicios tales como la atención sanitaria, las escuelas y las oportunidades de empleo; y la adaptación a las necesidades culturales<sup>78</sup>. Para que estos factores resulten significativos para los pueblos indígenas, cada uno de ellos debe ser definido y evaluado por los propios pueblos.

<sup>76</sup> Véase también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 3.

<sup>77</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 21.2.

<sup>78</sup> Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 21 (2009), relativa al derecho de toda persona a participar en la vida cultural, párrs. 16, 36 y 37.

61. Los aspectos fundamentales de la idoneidad deben interpretarse, asimismo, a la luz de las normas internacionales de derechos humanos relativas a los pueblos indígenas. Por ejemplo, al evaluar la ubicación como un factor, debe prestarse atención a la disponibilidad de escuelas que impartan educación en las lenguas indígenas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje<sup>79</sup>. La “adaptación a las necesidades culturales” implica que los Estados y las autoridades indígenas deben permitir que los pueblos indígenas construyan sus propias viviendas y deben respetar sus conocimientos, diseños, materiales y arquitectura tradicionales<sup>80</sup>.

62. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deben respetar las estructuras habitacionales que una comunidad indígena considere adecuadas, a la luz de su propia cultura y tradiciones. Cuando las comunidades indígenas y el Estado constaten la existencia de problemas graves de salud y seguridad, deben ofrecer alternativas habitacionales en consulta con la comunidad afectada, en estricto cumplimiento de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del derecho a la vivienda con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.

#### **7. Proporcionar los máximos recursos disponibles en favor de la realización del derecho a la vivienda de los pueblos indígenas**

63. El artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aporta mayor concreción a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con respecto a la asignación de los recursos necesarios para hacer efectivo el derecho a la vivienda. En ese artículo se establece que cada uno de los Estados partes adoptará medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, con miras a lograr progresivamente la plena realización de los derechos consagrados en el Pacto, incluido el derecho a una vivienda adecuada.

64. En consonancia con el derecho a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, los pueblos indígenas, sus representantes y sus instituciones deben disponer de acceso a los recursos financieros suficientes para hacer efectivo el derecho a la vivienda y se les debe garantizar el derecho a adoptar sus propias decisiones respecto de la forma en que se invierten tales recursos. Las autoridades y las comunidades indígenas deben establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas y supervisión a fin de velar por que los recursos se asignen en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos y de manera que se promueva la igualdad entre mujeres y hombres.

#### **8. Garantizar el acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces para las reivindicaciones relativas al derecho a la vivienda**

65. Los Estados, las autoridades indígenas y las instituciones nacionales de derechos humanos deben dar respuesta a los obstáculos que impiden el acceso a la justicia de los pueblos indígenas con respecto a las reivindicaciones relativas al derecho a la vivienda. Para ello se necesitarán sistemas de justicia, procedimientos y recursos que reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los

<sup>79</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 14. Véanse también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 27; y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XV.

<sup>80</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada, párr. 8 g).

pueblos indígenas<sup>81</sup>. Puede que también sea preciso crear otros sistemas alternativos de justicia indígena basados en las normas de derechos humanos.

66. El acceso a la justicia debe ampliarse a las reivindicaciones relacionadas con los actos de terceras partes que afecten a las viviendas de los pueblos indígenas, incluidas las empresas nacionales y multinacionales y las instituciones financieras, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

## V. Reivindicación del derecho a la vivienda: acceso a la justicia

67. Con arreglo al artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En tales decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y las normas internacionales de derechos humanos. De conformidad con el artículo 27, los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, “un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos”. En resumen, los pueblos indígenas tienen derecho a que se resuelvan sus reclamaciones relativas al derecho a la tierra y la vivienda de forma tal que se respeten sus propias leyes y tradiciones y el derecho internacional de los derechos humanos.

68. Existen numerosos casos en que los pueblos indígenas han utilizado el sistema judicial para reivindicar con éxito el acceso a las tierras, los territorios y los recursos naturales, así como el control sobre estos. Por ejemplo, en el sistema regional de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre los derechos a la tierra y la propiedad de los pueblos indígenas, a partir del caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*<sup>82</sup>, en el que afirmó que deben salvaguardarse los estrechos vínculos de los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales y los recursos naturales asociados con su cultura<sup>83</sup>. En la causa *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos c. República de Kenya* (conocida también como la causa *Ogiek*)<sup>84</sup>, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos concluyó que, al expulsar a la comunidad *ogiek* de sus tierras ancestrales contra su voluntad, sin consulta previa y sin respetar las condiciones de expulsión por razones de necesidad pública, el Gobierno de Kenya

<sup>81</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 27; véase también Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), arts. 12, 14, 16 y 18.

<sup>82</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, núm. 79.

<sup>83</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C, núm. 125, párr. 137.

<sup>84</sup> Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, demanda núm. 006/2012, sentencia de 26 de mayo de 2012.

había violado sus derechos a la tierra, según lo establecido en diversas disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>85</sup>.

69. Si bien el acceso a la justicia en relación con el derecho a la vivienda está estrechamente vinculado a las reivindicaciones del derecho a la tierra y a la libre determinación, el propio derecho a la vivienda no suele alegarse habitualmente, ni se invoca en las reclamaciones territoriales formuladas por los pueblos indígenas.

70. El derecho a la vivienda puede fortalecer, por ejemplo, las reivindicaciones en favor de los derechos a la tierra y a la libre determinación, puesto que se trata de un derecho jurídicamente vinculante que figura en numerosos tratados ratificados por los Estados. Invocar el derecho a la vivienda permite a los reclamantes valerse de un rico acervo de jurisprudencia que podría sustentar las reivindicaciones de los derechos a la tierra y a la libre determinación de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En los casos en que los pueblos indígenas se enfrentan a los desalojos forzosos y el desposeimiento de sus tierras, la reivindicación del derecho a la vivienda les proporciona normas jurídicamente aplicables que están en consonancia con las disposiciones de la Declaración, como la prohibición del reasentamiento sin el consentimiento libre, previo e informado. El derecho a la vivienda también ofrece a los pueblos indígenas la oportunidad de formular reclamaciones jurídicas contra las estructuras construidas en sus tierras, impugnando la argumentación de que las tierras están deshabitadas y, por lo tanto, disponibles para la apropiación. En el entorno urbano, las reclamaciones relativas al derecho a la vivienda serán fundamentales para que los pueblos indígenas obtengan acceso a una vivienda adecuada, asequible y segura.

71. Los pueblos indígenas se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a la justicia, entre ellos los costos prohibitivos; las barreras lingüísticas, que se agravan en muchos casos por la falta de intérpretes y traductores de las lenguas indígenas; la falta de asistencia letrada; la discriminación; y la desconfianza en el sistema judicial<sup>86</sup>. Además, es posible que las autoridades judiciales, incluidos los defensores de oficio y los abogados de los bufetes privados, no tengan los conocimientos necesarios para representar debidamente a los pueblos indígenas, especialmente en lo que respecta al derecho consuetudinario relativo a los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales (CERD/C/ARG/CO/21-23, párr. 29, y A/HRC/21/47/Add.2, párr. 51).

72. Con objeto de velar por que los pueblos indígenas tengan acceso a la justicia en relación con la vivienda y las reclamaciones territoriales, es posible que los Estados y las autoridades indígenas tengan que crear nuevos mecanismos. En el ámbito de la justicia penal han surgido soluciones de este tipo. Por ejemplo, las autoridades indígenas y los Estados están colaborando en la creación de tribunales indígenas para abordar la imposición de las penas de tal manera que se tengan en cuenta la cultura y las tradiciones indígenas y se incluya a las comunidades indígenas en el proceso. Se pueden encontrar ejemplos en los tribunales Gladue del Canadá; los tribunales de menores rangatahi y pasifika de Nueva Zelanda; y los tribunales murri de Queensland, las reuniones para decidir condenas de Nueva Gales del Sur, los tribunales nunga de Australia Meridional y los tribunales koori de Victoria (Australia). En Noruega, el Tribunal de Distrito de Finnmark Interior está obligado,

<sup>85</sup> *Ibid.*, párr. 209.

<sup>86</sup> Véanse, por ejemplo, CERD/C/ARG/CO/21-23, párr. 29, A/HRC/21/47/Add.2, párr. 51, A/HRC/27/65, párr. 20, y A/HRC/40/61, párr. 45; y Grupo de Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Research and Information Visit to Kenya and Mission to the Republic of Congo*.

con arreglo al artículo 108 de la Constitución, a proteger las costumbres y la identidad del pueblo sami en los procesos jurídicos y a tener en cuenta sus costumbres y su derecho consuetudinario a la hora de adoptar decisiones.

## VI. Legislación, políticas y estrategias en materia de vivienda para los pueblos indígenas

73. Si bien un número cada vez mayor de Estados han aprobado legislación por la cual se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos naturales, la mayoría de los Estados abordan las necesidades habitacionales de esos pueblos en el marco de las políticas y los programas de vivienda destinados a la población en general, a través de medidas dirigidas a las personas que viven en la pobreza, y ocasionalmente mediante medidas especiales<sup>87</sup>. En algunos Estados se incluyen medidas en materia de vivienda para los pueblos indígenas en el marco de los planes de acción de derechos humanos, los planes de igualdad, los planes nacionales sobre los pueblos indígenas o los planes nacionales de desarrollo<sup>88</sup>. Son mucho menos habituales los programas de vivienda para los pueblos indígenas que están elaborados y administrados por los propios pueblos indígenas, en consonancia con el artículo 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

74. Al tratar de resolver las necesidades habitacionales de los pueblos indígenas mediante medidas generales, existe un riesgo considerable de que las intervenciones resultantes no tengan en cuenta las necesidades específicas de los pueblos indígenas y de que se lleven a cabo sin las debidas consultas y el respeto de su derecho a la libre determinación. Esto puede dar lugar a soluciones de vivienda culturalmente inadecuadas para los pueblos indígenas, como por ejemplo el uso de materiales de construcción y diseños inapropiados<sup>89</sup>. Los programas de vivienda genéricos también pueden excluir a los pueblos indígenas en su totalidad. Por ejemplo, los pueblos indígenas con frecuencia no pueden acceder a los planes hipotecarios o de crédito debido a que suelen carecer de pruebas del título de propiedad de las tierras o de los recursos necesarios para obtener un préstamo<sup>90</sup>.

75. La Relatora Especial tiene conocimiento de varios programas de vivienda respetuosos con la cultura o el medio ambiente que se llevan a cabo en colaboración con los pueblos indígenas. En el Paraguay, después de que se adoptaran soluciones de vivienda para los pueblos indígenas que estos consideraron culturalmente inapropiadas, en 2017 se puso en marcha un estudio en colaboración con los pueblos indígenas para identificar las principales características de una vivienda adecuada para los pueblos indígenas con el fin de sustentar futuras soluciones. El proyecto se concibió, asimismo, para desarrollar alternativas a los materiales de construcción

<sup>87</sup> Véanse las comunicaciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica y Honduras.

<sup>88</sup> Véanse México, Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2018–2024); Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (2016–2020); y Costa Rica, Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia (2014–2025).

<sup>89</sup> Véase la comunicación de Centre for Social Justice of the Institute for Development Education and Learning. Véase también [A/HRC/13/20/Add.4](#), párr. 68.

<sup>90</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, *Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas*.

tradicionales que ya no están disponibles<sup>91</sup>. También se llevó a cabo un estudio similar en Chile<sup>92</sup>. En Hawái se ha solicitado a cada uno de los condados que aprueben ordenanzas que permitan el ejercicio de las prácticas arquitectónicas, los estilos, las costumbres, las técnicas y los materiales utilizados históricamente por los nativos hawaianos<sup>93</sup>. En México, la Relatora Especial se reunió con una comunidad indígena que vive en un asentamiento informal en el distrito Roma Norte de la Ciudad de México. A través de un programa municipal y un proceso de expropiación, habían logrado obtener la titularidad de las tierras en las que habían estado viviendo, y habían mejorado su asentamiento convirtiéndolo en un complejo de múltiples viviendas culturalmente apropiado, que incluye una cámara de sudación, murales tradicionales y un jardín de medicina tradicional.

76. La Relatora Especial subraya que los programas o estrategias en materia de vivienda formulados por las autoridades estatales deben regirse por el artículo 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con arreglo al cual se necesita la participación activa de los pueblos indígenas para el desarrollo y aplicación de tales programas, y se debe seguir un enfoque basado en los derechos, como ha señalado en su informe reciente ([A/HRC/37/53](#)).

## VII. Conclusiones y recomendaciones

**77. En la época contemporánea, la lucha de los pueblos indígenas por los derechos humanos está profundamente arraigada en el concepto de “hogar”. Entendido desde una perspectiva indígena, este concepto no se limita únicamente a la construcción donde vive una persona, sino que comprende su lugar en el planeta, definido a través de sus tierras, recursos, identidad y cultura. Los pueblos indígenas de todo el mundo se han visto despojados de sus hogares: se les niegan sus identidades, historias y culturas, se les roban sus tierras y se les priva de sus recursos a través del acaparamiento de tierras y las industrias extractivas. Se les dicta dónde pueden y no pueden vivir. Son reubicados en las tierras menos productivas y, una vez allí, se les niegan las necesidades básicas de la vida, como el agua potable y los servicios de saneamiento. Si bien los pueblos indígenas son quienes menos han contribuido al cambio climático, ocupan la primera línea a la hora de soportar sus devastadoras consecuencias. En las ciudades, sufren la discriminación, las condiciones terriblemente deficientes de las viviendas y las tasas escandalosamente elevadas de falta de hogar. En el peor de los casos, las leyes, políticas y programas de vivienda pasan completamente por alto las historias de los pueblos indígenas, exacerbando así sus experiencias de colonización, mientras que, en el mejor de los casos, les ofrecen una programación específica que no consigue satisfacer sus necesidades.**

**78. En el presente informe, la Relatora Especial sostiene que el derecho a la vivienda puede tener un profundo significado para los pueblos indígenas en su lucha por proteger su “hogar” tal y como ellos lo definen. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la vivienda no se entiende de manera restrictiva como el derecho a disponer de cuatro paredes y un techo, sino que se interpreta de manera amplia como el derecho a vivir en condiciones de paz, seguridad y dignidad. La Relatora Especial considera que, dado que el**

<sup>91</sup> Paraguay, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, “Estudio sobre viviendas indígenas plantea desafíos a política pública habitacional”, 6 de noviembre de 2017.

<sup>92</sup> Véase la comunicación de Chile.

<sup>93</sup> Asamblea legislativa del estado de Hawái, proyecto de ley núm. 1917 del Senado, 2007.

derecho a la vivienda es una obligación jurídica de todos los Estados establecida en numerosos tratados, puede constituir un instrumento eficaz en las luchas por los derechos humanos en las que participan los pueblos indígenas. No obstante, para que este sea el caso, la definición amplia del derecho a la vivienda debe interpretarse y aplicarse de tal manera que se tengan en cuenta las experiencias de los pueblos indígenas en relación con la vivienda y el hogar.

79. La Relatora Especial ofrece las siguientes recomendaciones fundamentales, que deberían aplicarse en consonancia con los principios enunciados en el presente informe:

a) Se necesita una reorientación de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, de modo que se reconozcan las injusticias del pasado y se establezca un compromiso para repararlas en un espíritu de respeto mutuo y colaboración. Los Estados deben reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y que los pueblos indígenas deben poder influir en las decisiones que los conciernen en relación con la vivienda y otros ámbitos conexos. Es preciso consultar de manera significativa a los pueblos indígenas con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado en todas las decisiones relativas a las políticas, leyes y programas en materia de vivienda que puedan afectarles;

b) La indivisibilidad y la interdependencia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el derecho a la vivienda con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos deben sustentar todas las leyes, políticas y programas relacionados con la vivienda que afecten a los pueblos indígenas;

c) La Declaración debe incorporarse en la legislación nacional y entrar plenamente en vigor. El derecho a la vivienda también debe incorporarse en la legislación nacional, reconociendo que debe hacerse efectivo mediante medidas progresivas hasta el máximo de los recursos disponibles;

d) Los Estados deben considerar la posibilidad de ratificar el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo;

e) Los Estados deben reconocer que el persistente legado del colonialismo está arraigado en la discriminación y que tiene una repercusión directa sobre el disfrute del derecho a la vivienda por parte de los pueblos indígenas. En consulta con los pueblos indígenas, los Estados deben someterse a un proceso de examen y modificar o derogar todas las leyes, políticas y programas relacionados con la vivienda que tengan efectos discriminatorios. Los Estados también deben adoptar medidas positivas, en consulta con los pueblos indígenas, con el fin de combatir la discriminación relacionada con la vivienda, en particular en el sector privado;

f) Los Estados, los tribunales y las instituciones nacionales de derechos humanos deben:

i) Reconocer las reivindicaciones individuales y colectivas de los derechos humanos a la vivienda y a la tierra, los territorios y los recursos;

ii) Interpretar y aplicar la legislación nacional de conformidad con la Declaración y el derecho a una vivienda adecuada con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos;

iii) Garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso a los sistemas judiciales oficiosos y consuetudinarios que cumplan las normas internacionales de derechos humanos, así como a la justicia formal y a los mecanismos internacionales de denuncia de las violaciones de los derechos humanos, en particular mediante la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

iv) Hacer frente a todos los obstáculos que impidan el acceso a la justicia de los pueblos indígenas, incluidos los que viven en entornos rurales, en asentamientos informales o en reservas;

g) Los Estados deben trabajar en consulta con los pueblos indígenas y con la asistencia de las instituciones nacionales de derechos humanos a fin de establecer mecanismos judiciales y cuasijudiciales de reivindicación de los derechos que se basen en las leyes, costumbres y tradiciones indígenas;

h) En consulta con los pueblos indígenas, y a través de un proceso dirigido por esos propios pueblos indígenas, los Estados y las autoridades indígenas deben elaborar y adoptar estrategias en materia de vivienda basadas en los derechos humanos que respondan a los derechos, intereses y necesidades específicos de los pueblos indígenas, de conformidad con el informe de la Relatora Especial al respecto (A/HRC/37/53). Los Estados deben velar por la coordinación de las políticas de vivienda entre los gobiernos centrales y locales y las autoridades indígenas y por su coherencia con las demás políticas, incluidas las relacionadas con la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la energía, la atención sanitaria, la educación y la protección del medio ambiente;

i) La idoneidad de la vivienda —tanto en los contextos rurales como urbanos— debe ser determinada por los propios pueblos indígenas. Deben abandonarse las leyes, políticas y programas en materia de vivienda que entrañen la sedentarización forzosa, el reasentamiento en nuevas aldeas, la urbanización o la asimilación o que contribuyan a la desintegración social de las comunidades indígenas. Deben considerarse mecanismos creativos, como los servicios móviles, con el fin de garantizar la idoneidad de la vivienda para los pueblos indígenas nómadas y seminómadas;

j) Los Estados deben abordar, con carácter prioritario, las abominables condiciones habitacionales de los pueblos indígenas, independientemente de que estos vivan en reservas, zonas rurales o zonas urbanas. Esta respuesta debe incluir la construcción, en consulta con los pueblos indígenas, de viviendas que sean adecuadas según lo definido por los propios pueblos indígenas y que incluyan agua potable, fontanería interior cuando corresponda, servicios de saneamiento, servicios sanitarios, educación y oportunidades de empleo. A tal fin, se deben proporcionar los recursos suficientes a las autoridades e instituciones indígenas. Deben establecerse mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas basados en los derechos con el fin de garantizar la mejora progresiva de las condiciones habitacionales;

k) Los Estados deben declarar una moratoria sobre los desalojos forzosos que afectan a los pueblos indígenas. Todos estos desalojos forzosos deben suspenderse hasta que se adopte una legislación nacional sobre los procedimientos de desalojo y reasentamiento que se ajuste plenamente a las normas internacionales de derechos humanos y que permita recurrir ante instituciones judiciales independientes. Antes de llevar a cabo cualquier desalojo

forzoso, los Estados deben velar por que se estudien todas las alternativas viables en consulta con las comunidades indígenas afectadas<sup>94</sup>. Los pueblos indígenas no deben quedarse sin hogar como consecuencia de los desalojos, ni tampoco en situación de vulnerabilidad frente a las violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se les proporcione acceso a otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda. Los Estados también deben vigilar y prevenir los desalojos forzosos llevados a cabo por particulares u otras terceras partes;

l) El reasentamiento o la reubicación únicamente deben llevarse a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados y con un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso<sup>95</sup>. Cuando el retorno no sea posible, los pueblos indígenas deberán recibir tierras de igual calidad y condición jurídica<sup>96</sup>;

m) Los Estados deben dar prioridad a la prevención y la eliminación de la falta de hogar entre los pueblos indígenas con miras a poner fin a la falta de hogar de aquí a 2030, según lo previsto en la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También deben priorizarse las medidas para atender a las personas que viven en asentamientos informales y campamentos de personas sin hogar. Los pueblos indígenas deben participar en la elaboración y la administración de los programas destinados a prevenir y eliminar la falta de hogar, y es necesario dotarlos de recursos para que implementen tales programas. Las políticas encaminadas a prevenir y combatir la falta de hogar entre los pueblos indígenas deben adaptarse y responder a sus circunstancias culturales, históricas, sociales y económicas específicas, así como a los conflictos y los traumas sufridos a manos de los gobiernos coloniales, los agentes del sector privado, las instituciones religiosas y las instituciones de cuidado infantil y de servicio penitenciario, además de sus propias comunidades o familias;

n) Los Estados deben garantizar el acceso a servicios de apoyo jurídico culturalmente apropiados y basados en la comunidad para las víctimas de la violencia doméstica. Tales servicios deben establecerse en consulta con las mujeres y los niños indígenas;

o) Los Estados deben reconocer, en particular mediante la aplicación del Acuerdo de París, que los pueblos indígenas se ven afectados de manera desproporcionada por el cambio climático y sus efectos sobre las viviendas y sobre la tierra, los territorios y los recursos. Todas las políticas de mitigación y adaptación que afecten a los pueblos indígenas y a su derecho a la vivienda deben llevarse a cabo previa consulta sustantiva con ellos;

p) Los agentes privados deben ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes del inicio de las actividades que puedan afectar a los derechos de los pueblos indígenas a la vivienda y a los territorios, las tierras y los recursos. Este principio básico debe

<sup>94</sup> [A/HRC/4/18](#); véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 18.

<sup>95</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 10.

<sup>96</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 16; y [A/HRC/4/18](#), párr. 60.

---

**aplicarse independientemente de si los pueblos indígenas en cuestión disponen o no del título oficial de propiedad de tierra;**

**q) Las instituciones financieras nacionales e internacionales deben adoptar salvaguardias para prevenir las violaciones del derecho de los pueblos indígenas a la vivienda. Asimismo, los pueblos indígenas deben disponer de acceso a mecanismos independientes y eficaces de reclamación y denuncia de las vulneraciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, en consonancia con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.**

**80. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha hecho suyas las recomendaciones mencionadas anteriormente.**