



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**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**

El derecho a una vivienda adecuada

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Sra. Raquel Rolnik, 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 la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/65/150.



Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

Resumen

El presente informe anual, preparado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, es el tercero que presenta a la Asamblea General 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. En él se analizan los derechos y protecciones en materia de vivienda que la ley garantiza a los migrantes en los tratados internacionales y otros instrumentos jurídicos internacionales. Para aclarar el alcance de las disposiciones jurídicas aplicables y su aplicabilidad a los migrantes, en el informe se examina la interpretación de los correspondientes mecanismos de seguimiento de los derechos humanos. Asimismo, se evalúan las dificultades que encuentran los migrantes documentados e indocumentados para acceder a una vivienda adecuada y se presta especial atención a la situación de los trabajadores migratorios empleados en labores informales que exigen poca preparación, los migrantes indocumentados, los migrantes pertenecientes a grupos minoritarios y las mujeres y niños migrantes. Por último, en el informe se estudian diversos reglamentos y políticas públicas que inciden en el derecho de los migrantes a una vivienda adecuada y se presentan ejemplos de buenas prácticas. Para acabar, se dirigen a los Gobiernos recomendaciones sobre la manera de garantizar y mejorar el disfrute por los migrantes del derecho a una vivienda adecuada.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Panorama general	4
III. Marco jurídico	7
A. El derecho de los migrantes a una vivienda adecuada en las normas internacionales de derechos humanos	7
B. Jurisprudencia pertinente de los órganos internacionales de derechos humanos	8
IV. Marco conceptual para hacer frente a la discriminación en el acceso a una vivienda adecuada	9
A. Principio de igualdad y no discriminación	9
B. Necesidad de medidas especiales	11
V. Principales dificultades que encuentra el ejercicio por los migrantes de su derecho a una vivienda adecuada	12
A. Los migrantes empleados en labores informales mal remuneradas que exigen poca preparación	12
B. Migrantes indocumentados	15
C. Migrantes pertenecientes a grupos minoritarios	18
D. Mujeres y niños migrantes	19
VI. Decisiones normativas que afectan al derecho de los migrantes a una vivienda adecuada	21
VII. Conclusiones y recomendaciones	23

I. Introducción

1. El presente es el tercer informe anual que la actual Relatora Especial, Raquel Rolnik, remite a la Asamblea General de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos desde que asumió su cargo el 1 de mayo de 2008.

2. Desde que presentó su anterior informe, la Relatora Especial ha efectuado misiones a dos países y celebrado numerosas consultas con diversos interesados. Visitó los Estados Unidos de América del 22 de octubre al 8 de noviembre de 2009 y Croacia del 4 al 13 de julio de 2010. Celebró consultas y tomó parte en conferencias y seminarios junto con representantes de gobiernos nacionales, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales y no gubernamentales. Asimismo, llevó a cabo varias actividades en el marco de su “proyecto de divulgación”, entre ellas la preparación de una guía y volante sobre los desalojos por motivos de desarrollo que ya se está distribuyendo. En el 13º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial presentó su informe anual sobre las repercusiones de los megaeventos en la realización de los derechos humanos (A/HRC/13/20), un informe sobre su misión a los Estados Unidos de América (ibíd., Add.4), un informe sobre su misión a Maldivas (ibíd., Add.3), un informe de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones dirigidas al Brasil, Camboya y Kenya (ibíd., Add.2) y un informe sobre las comunicaciones con los Estados y entre distintos Estados (ibíd., Add.1).

3. En el presente informe, la Relatora Especial se centra en la realización del derecho de los migrantes internacionales a una vivienda adecuada, cuestión que es de la incumbencia del mandato desde que este se estableció. En el informe se presenta un panorama general del marco legislativo en que se sustentan los derechos de los migrantes y la jurisprudencia sobre la cuestión. También se estudian las dificultades que encuentran los migrantes para acceder a una vivienda adecuada y se analizan las políticas y reglamentos que inciden en sus derechos¹. El informe se cierra con recomendaciones dirigidas a los gobiernos.

II. Panorama general

4. Se calcula que el número de migrantes internacionales supera en todo el mundo los 200 millones, cifra que representa un 3,1% de la población mundial². De ellos, 90 millones son trabajadores migratorios. El 48% del total de los migrantes internacionales son mujeres. Aunque la mayor parte de los migrantes se muda de un país de ingresos bajos o medianos a otro de ingresos altos formando una corriente total de 80 millones de personas, se estima que la migración Sur-Sur constituye el 47% del total de la migración procedente del Sur³. Puede incluso que la migración de un país en desarrollo a otro sea superior si se tienen en cuenta los migrantes

¹ La Relatora Especial agradece las amplias contribuciones de numerosas fuentes a su informe, en particular la información procedente de fuentes académicas coordinadas por la Cátedra de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la Inclusión Social y Espacial de los Migrantes Internacionales (SSIIM) de la Universidad Iuav de Venecia (Italia).

² Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09.III.B.1.

³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Creating better cities for migrants”, enero de 2010. Disponible en www.logiqo.com/easycontact/ec/british/opencities/jul10/creating_better_cities_for_migrants.pdf.

indocumentados, pues las cifras oficiales se desconocen en gran medida, si bien se calcula que ascienden a cerca de un tercio de las correspondientes a los migrantes documentados².

5. Cabe pensar que el aumento del número de migrantes internacionales es consecuencia de la globalización. A raíz de la disminución del precio del transporte y del menor número de obstáculos al comercio y los negocios, así como del mayor conocimiento de las distintas oportunidades gracias a los medios de información y las tecnologías de las comunicaciones, las pautas migratorias se han alterado radicalmente en cuanto a su intensificación y su diversificación geográfica. No obstante, aunque las corrientes internacionales de bienes y capital encuentran pocas restricciones en el mundo globalizado, una serie de obstáculos y prescripciones limitan la migración internacional⁴. En los últimos decenios se ha asistido en todo el mundo a un aumento de los obstáculos a la circulación impuestos por gobiernos, especialmente en el caso de los migrantes poco preparados. Las restricciones de la migración, que se fundan en las normas por las que se rige la entrada o la permanencia en un país de acogida o de tránsito, pueden afectar de forma directa o indirecta al acceso de los migrantes a la vivienda. No obstante, se tienen pruebas concluyentes de que, además de no servir para reducir el número de migrantes, esas políticas contribuyen a su vulnerabilidad.

6. La migración internacional ha pasado a ser un rasgo esencial de la globalización y una importante fuente de crecimiento económico. Se sabe que los migrantes han tomado parte en la generación de prosperidad y riqueza en los países que los acogen al tiempo que contribuían con sus remesas a las actividades de desarrollo y reducción de la pobreza de sus países de origen. Además, las remesas son fundamentales para que las estrategias familiares hagan frente a la desigualdad económica y social en aumento⁵.

7. Aparte de la globalización, dos fenómenos recientes determinan las pautas de la migración mundial. Como se indicaba en el informe anual presentado en 2009 a la Asamblea General por la Relatora Especial (A/64/255), el cambio climático es un factor que influye en la migración. La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y los desastres naturales amenazan la vida y la salud de muchas personas de todo el planeta, destruyen su vivienda y sus tierras y les arrebatan sus medios de subsistencia, tras lo cual la población afectada se ve obligada a migrar a otras regiones de su país o a otros países. Los migrantes emprenden a veces la marcha por voluntad propia en busca de mayor calidad de vida, pero a veces tienen que ser evacuados por la fuerza en el marco de un desastre.

8. La crisis económica planetaria es otro factor que contribuye a la migración en todo el mundo. Aunque la resistencia de las remesas ha resultado superior a la de otros tipos de corrientes de capital, la crisis económica ha terminado por hacer mella en el volumen de las remesas, lo cual afecta a las familias y los países receptores de todo el mundo. Además, los recortes de los presupuestos y los servicios públicos a raíz de la crisis afectan especialmente a los migrantes, que a menudo tienen que recurrir a la infraestructura y los servicios públicos del país de acogida. El aumento

⁴ Marcello Balbo, ed. *International Migrants and the City*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Dipartimento di Pianificazione Università Iuav di Venezia, junio de 2005.

⁵ Marcello Balbo, "Social and spatial inclusion of international migrants: local responses to a global process", serie de documentos de la Cátedra SSIIM, vol. 1 (Venecia, octubre de 2009).

del desempleo incide de forma desproporcionada en los trabajadores migratorios de los sectores más afectados por la crisis económica, como la construcción, el turismo o las labores domésticas. Sin empleo estable y con escasos ingresos a su disposición, es menos probable que los migrantes puedan pagar el alquiler o la hipoteca, con lo cual corren peligro de morosidad y pérdida de la vivienda. Como explicaba en 2009 la Relatora Especial en su informe anual al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/7), en España la crisis afectaba especialmente a los migrantes; se calculaba que 180.000 familias oriundas de América Latina se encontraban en riesgo de morosidad en 2008. Además, la discriminación y la xenofobia van en aumento, en particular como consecuencia de la recesión económica, y muchos gobiernos han sucumbido a la tentación de adoptar políticas demagógicas que reflejan o avivan el sentimiento nacionalista de su electorado⁵.

9. Los migrantes son especialmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos, de los cuales uno de los más frágiles es el derecho a la vivienda. Los migrantes tienen frente al Estado de acogida las mismas obligaciones que la población local desde el momento en que pasan a formar parte de la comunidad del lugar, pues están sujetos a las mismas leyes, pero no gozan de los mismos derechos y suelen encontrarse en condiciones inferiores en las distintas esferas sociales. Aunque varios instrumentos internacionales obligan a los Estados y otras instancias a garantizar el derecho a una vivienda adecuada, es frecuente que los migrantes sean víctimas de discriminación al respecto.

10. El ejercicio por los migrantes del derecho a una vivienda adecuada se ve limitado a menudo por una serie de factores como la marginación y la intolerancia, el carácter inadecuado de las políticas de vivienda o de la cobertura de los planes sociales de vivienda, obstáculos culturales y otros derivados de la condición jurídica de los migrantes. En la mayor parte de los procesos migratorios, lo normal es que la condición de migrante suponga una desventaja clara cuando se busca alojamiento. Esta circunstancia suele ser producto de la combinación de varios factores: la urgencia con que buscan residencia los migrantes recién llegados, su falta de información, la inseguridad jurídica en que se encuentran en el país de acogida y los estereotipos y la intolerancia de que son objeto en los ámbitos público y privado. De ese modo, en comparación con otros grupos desfavorecidos los migrantes hacen frente a dificultades añadidas, con lo que es menos probable que encuentren una vivienda adecuada. En este contexto, el carácter indiferenciado de la mayor parte de las políticas de vivienda supone una respuesta imperfecta a esta desigualdad estructural y abona el terreno a las prácticas discriminatorias.

11. Los Estados están obligados a garantizar a los migrantes la no discriminación y la igualdad de trato en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada. Además, el alto grado de vulnerabilidad a que están sometidos los migrantes por el solo hecho de serlo obliga a adoptar medidas especiales para contrarrestar la acumulación de efectos negativos derivados de la marginación y la discriminación estructurales. Lamentablemente, muchos Estados han indicado expresamente que no desean brindar a los migrantes el mismo grado de protección de que gozan sus ciudadanos, máxime en el caso de los migrantes indocumentados.

12. En el presente informe la Relatora Especial presta especial atención a la situación de los trabajadores migratorios dedicados a labores informales que exigen poca preparación y a los migrantes indocumentados, no solo porque su situación en

materia de vivienda sea muy preocupante, sino también porque representan la mayor proporción de migrantes en todo el mundo, con lo cual su situación en el ámbito de los derechos humanos se reproduce, por desgracia, en todo el planeta. También se examina la situación de los trabajadores migratorios pertenecientes a grupos minoritarios y la de las mujeres y niños migrantes a la luz de las múltiples formas de exclusión de que son víctimas estos grupos vulnerables. Antes de centrarse en las dificultades que encuentran los migrantes para ejercer su derecho a una vivienda adecuada y las políticas públicas que los afectan, el estudio analiza el marco jurídico aplicable a los migrantes en relación con el acceso a una vivienda adecuada y pone de manifiesto la importancia en este contexto del principio de igualdad y no discriminación.

III. Marco jurídico

A. El derecho de los migrantes a una vivienda adecuada en las normas internacionales de derechos humanos

13. De conformidad con los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada deberá ejercerse sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁶.

14. En el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece el derecho de toda persona a la igualdad en el goce del derecho a la vivienda, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico. El artículo 43 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares obliga a los Estados a garantizar a los migrantes documentados la igualdad de trato respecto de los nacionales en relación con el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres. Además, el artículo 64 obliga a los Estados a promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional y a tener debidamente en cuenta no sólo las necesidades y recursos de mano de obra, sino también las necesidades sociales, económicas, culturales y de otro tipo de los trabajadores migratorios.

15. El artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes (revisado) de 1949 obliga a las partes en el Convenio a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que apliquen a sus propios nacionales en relación con la vivienda. Asimismo, en la recomendación de la OIT sobre la vivienda de los trabajadores, de 1961, se exhorta a las autoridades competentes a prestar especial atención al problema de la vivienda de los trabajadores y su familia y a garantizar lo antes posible la igualdad de trato en esta materia entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales.

⁶ Con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos a personas que no sean nacionales suyos.

16. En el plano regional, en el artículo 13 de la Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migratorios se exige a los Estados que dispensen a los trabajadores migratorios un trato no menos favorable que el dispensado a sus propios nacionales en lo que respecta al acceso a la vivienda y el alquiler, que velen por el cumplimiento de las normas de habitabilidad de la vivienda para los trabajadores migratorios y para sus nacionales, que protejan a los trabajadores migratorios de la explotación en el alquiler y que velen por la idoneidad de las viviendas de estos. Además, el apartado c) del párrafo 4 del artículo 19 de la Carta Social Europea obliga a los Estados a dispensar a los trabajadores migratorios y sus familiares un trato no menos favorable en materia de alojamiento que el dispensado a sus nacionales.

B. Jurisprudencia pertinente de los órganos internacionales de derechos humanos

17. En su observación general núm. 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recalca que los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada, son aplicables a todas las personas, incluidos los no nacionales y los trabajadores migratorios, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean. De ese modo, los migrantes documentados e indocumentados gozan de la misma protección. En consecuencia, se pide a los Estados que adopten medidas, en particular leyes, para prevenir y erradicar la discriminación formal e informal y velar por que los individuos y entidades no apliquen en la esfera privada motivos prohibidos de discriminación.

18. En su recomendación general núm. 30, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhorta a los Estados a suprimir los obstáculos que impidan a los no ciudadanos disfrutar del derecho a una vivienda adecuada y a garantizar la igualdad con los ciudadanos en el disfrute de ese derecho. En particular, el Comité pide a los Estados que garanticen la igualdad en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada a los ciudadanos y los no ciudadanos y que eviten la segregación en materia de vivienda y velen por que las agencias inmobiliarias se abstengan de recurrir a prácticas discriminatorias. En la decisión sobre el caso F. A. c. Noruega (véase A/56/18, anexo III), tras enterarse de que en los anuncios inmobiliarios de Noruega figuran a veces indicaciones como “extranjeros abstenerse”, el Comité instó al Estado a que adoptara medidas para velar por que las agencias inmobiliarias no ejercieran prácticas discriminatorias y garantizase a los ciudadanos y los no ciudadanos el derecho a una vivienda adecuada.

19. En sus observaciones finales sobre Egipto, de 25 de mayo de 2007 (CMW/C/EGY/CO/1), el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares se mostró preocupado por informaciones según las cuales algunos trabajadores migratorios sufrían discriminación en varios ámbitos, entre ellos el de la vivienda, y alentó al Estado a que velara por el disfrute sin discriminación de los derechos previstos en la Convención. El Comité expresó preocupaciones semejantes con respecto a los migrantes no árabes de la República Árabe Siria en sus observaciones finales de 2 de mayo de 2008 (CMW/C/SYR/CO/1).

20. En sus conclusiones de 2006 relativas a Albania, el Comité Europeo de Derechos Sociales recordó que, conforme al párrafo 4 del artículo 19 de la Carta Social Europea, los Estados deben eliminar todas las formas de discriminación, jurídica o de facto, de los trabajadores migratorios en cuanto al acceso a la vivienda pública y privada, por lo que no podrán aplicarse restricciones jurídicas o de facto a la vivienda subvencionada. En sus conclusiones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Comité observó que no existían criterios objetivos, determinados y fáciles de entender para determinar si alguien podía optar a los subsidios de vivienda y pidió al Gobierno información sobre el número de nacionales extranjeros a los que se había negado algún tipo de asistencia social so pretexto de que no cumplían el requisito de residencia habitual. Además, en su decisión sobre la causa DCI c. Países Bajos, el Comité determinó que el Estado debía facilitar alojamiento adecuado a los niños migrantes indocumentados sujetos a su jurisdicción.

IV. Marco conceptual para hacer frente a la discriminación en el acceso a una vivienda adecuada

A. Principio de igualdad y no discriminación

21. Se entiende por discriminación todo trato diferencial que se base en alguno de los motivos prohibidos de discriminación y genere o mantenga las desigualdades y desventajas padecidas por determinados grupos de la sociedad en cuanto a su disfrute de los derechos humanos (véase E/C.12/GC/20, párr. 7). Hay discriminación directa cuando se adoptan leyes o políticas que tienen por objeto privilegiar a algunos grupos de la sociedad en detrimento de otros. Sin embargo, en el ámbito de la discriminación los Estados deben estudiar igualmente la discriminación indirecta, amparada en medidas que, sin discriminar expresamente por motivos determinados, podrían influir de manera desproporcionada en el ejercicio de los derechos humanos por un grupo en particular (ibíd., párr. 10). Esas medidas en apariencia neutras que favorecen de facto a las culturas dominantes son ilegítimas, por lo que los Estados deben prohibirlas para garantizar el pleno respeto del principio de igualdad y no discriminación (ibíd., párr. 12).

22. La discriminación, que a menudo es condición previa y consecuencia de la marginación a la que están sometidos determinados grupos y personas, es el origen de muchas desigualdades imperantes en la sociedad. En muchas ocasiones los migrantes sufren numerosas formas de discriminación por motivos de origen nacional, cultura, religión o sexo. Los múltiples niveles de discriminación y exclusión que padecen los migrantes dificultan su acceso a una vivienda adecuada. Esta marginación es a menudo reflejo de formas más amplias de discriminación estructural que se observan en el tejido institucional, cultural, social y económico de la sociedad y afectan adversamente a las condiciones de la vivienda y el bienestar general de los migrantes.

23. Así pues, las disposiciones en materia de no discriminación e igualdad forman parte fundamental del derecho a una vivienda adecuada y son esenciales para la mejora de las condiciones de los migrantes. Como principio clave de las normas internacionales de derechos humanos, la no discriminación articula el enfoque en materia de vivienda basado en los derechos humanos, especialmente si se tienen en

cuenta las condiciones, a menudo inadecuadas, de las viviendas de los migrantes. El ejercicio efectivo del derecho a la vivienda mediante la aplicación de los principios de no discriminación e igualdad es decisivo para que los migrantes puedan llevar una vida digna y participen plenamente en la sociedad como miembros de ella.

24. Los Estados tienen la obligación inmediata de garantizar que, sea cual sea su nivel de desarrollo, no haya discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, a fin de reducir las desigualdades que existan (véase E/1991/23, anexo III, párr. 1). La obligación de no discriminar, que exige una distribución equitativa de los recursos y servicios para garantizar a todos el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, no puede ser objeto de realización progresiva, sino que entraña la anteposición de las necesidades de los grupos marginados y desfavorecidos, la eliminación de las leyes, políticas y prácticas que influyan de manera desproporcionada en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada por un grupo en particular, la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación en todas las leyes y políticas y la adopción de medidas especiales para combatir la discriminación y la desigualdad estructurales que padecen determinados grupos. No se puede justificar que los Estados no protejan a los grupos vulnerables de la discriminación en materia de vivienda, pues la obligación de prohibir la discriminación es vinculante para todos los Estados, incluso en períodos en que los recursos son muy escasos (véase E/1991/23, párr. 12, y E/C.12/GC/20, párr. 13).

Discriminación en el sector privado y responsabilidad de las empresas

25. Para garantizar la aplicación efectiva de los principios de igualdad y no discriminación, los Estados deben garantizar que las instancias privadas también respetan la prohibición de discriminar. Los Estados están obligados a velar por que los migrantes reciban un trato justo, incluso cuando el Estado no sea el proveedor de los servicios de vivienda u otros servicios conexos. Por ello, los Estados deben garantizar que los proveedores privados respetan el principio de no discriminación y velar por que la prestación de servicios por instancias privadas no impida a ningún sector de la sociedad disponer de viviendas accesibles, habitables y asequibles. A este respecto, la obligación de proteger comporta la obligación de velar por que los particulares y las entidades del sector privado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos, para lo cual adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir, erradicar y penalizar las prácticas discriminatorias de instancias privadas (véase E/C.12/GC/20, párrs. 11 y 36 a 40). A ese respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que, en la medida en que las instituciones privadas inflúan en el ejercicio de los derechos o en la existencia de oportunidades, el Estado parte debería velar por que el resultado no tuviera el objetivo ni el efecto de generar o perpetuar la discriminación racial (véase CERD/48/Misc.6/Rev.2, párr. 5).

26. En cuanto a la responsabilidad de las instancias privadas de respetar los derechos humanos, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, ha preparado un marco de orientación en materia de empresas y derechos humanos que se basa en tres principios: la obligación del Estado de proteger a la persona de abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y la necesidad de

mayor eficacia en el acceso de las víctimas a reparaciones⁷. La responsabilidad empresarial obliga a ejercer la debida diligencia en materia de derechos humanos (mantenerse al corriente de los efectos desfavorables de las actividades y relaciones de la empresa en los derechos humanos y mitigar o impedir esos efectos) y a ofrecer a las víctimas de abusos de derechos humanos mecanismos para dirimir los agravios (véase A/HRC/11/13).

B. Necesidad de medidas especiales

27. La no discriminación y la igualdad imponen asimismo a los Estados la obligación de reconocer y atender las diferencias y las necesidades de cada grupo que tiene dificultades concretas en materia de vivienda o ha sido discriminado históricamente por el Estado o instancias privadas en lo que se refiere al acceso a la vivienda y otros servicios esenciales. En consecuencia, la obligación de garantizar la no discriminación hace necesarias medidas positivas de protección aplicables a determinados grupos, incluso en situaciones de emergencia o dificultad financiera (véase E/C.12/GC/20, párrs. 9, 12 y 13).

28. La protección de los migrantes frente a la discriminación ha de ampliarse para dar cabida a medidas especiales o de trato diferencial que promuevan un trato diferencial sustantivo situando en pie de igualdad a todos los miembros de la comunidad. Los Estados están obligados a adoptar medidas de acción afirmativa para atenuar o suprimir las condiciones que perpetúan la discriminación y rectificar la acumulación de efectos adversos en la vivienda (ibíd., párr. 9). De hecho, el Comité de Derechos Humanos señaló en su observación general núm. 18 sobre no discriminación, que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No obstante, el trato diferencial no deberá ir más allá de lo necesario para cumplir el objetivo propuesto. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que la obligación de facilitar la prohibición de la discriminación podrá comportar la adopción de medidas que garanticen a las minorías la igualdad de oportunidades en esferas como la salud, el empleo, la vivienda y la educación⁸. En la observación general núm. 16, el Comité subrayó asimismo que la necesidad de situar a personas o grupos de personas desfavorecidas o marginadas al mismo nivel sustantivo que los demás puede exigir en ocasiones medidas especiales provisionales.

29. La participación es otro factor importante para garantizar a los no ciudadanos la igualdad en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Los migrantes han de tener derecho a participar en la adopción de decisiones sobre las cuestiones, programas y políticas que determinan sus condiciones de vida contribuyendo a su formulación, su aplicación y su seguimiento y a la adaptación a sus necesidades de las medidas especiales que proceda. Los Estados deben adoptar medidas para garantizar al respecto la participación efectiva y activa de los migrantes.

⁷ *Human Rights Translated: A Business Reference Guide*, Castan Center for Human Rights Law, Foro Internacional de Líderes Europeos y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008.

⁸ Véanse, por ejemplo, E/C.12/1/Add.19, párr. 31; E/C.12/1/Add.25, párr. 23; y E/C.12/1/Add.30, párr. 33.

V. Principales dificultades que encuentra el ejercicio por los migrantes de su derecho a una vivienda adecuada

A. Los migrantes empleados en labores informales mal remuneradas que exigen poca preparación

30. El acceso de los migrantes a la vivienda va íntimamente ligado a su condición económica. Es importante distinguir entre a) los migrantes que entran en el país de acogida como profesionales altamente preparados y realizan un trabajo formal que les reporta ingresos altos o medianos, así como acceso a un fondo de pensiones y otros planes de seguridad social, y b) los migrantes empleados en labores irregulares, estacionales y peligrosas que exigen poca preparación y reportan salarios bajos sin seguridad social. El primer grupo de migrantes suele disponer de acceso jurídico y económico a la compra o alquiler de viviendas de calidad en barrios bien ubicados y provistos de todo tipo de servicios, infraestructura e instalaciones. Los migrantes que se dedican a labores informales mal remuneradas (principalmente en los sectores de la construcción, el turismo, la prestación de cuidados y el trabajo doméstico) se encuentran en una situación muy distinta, pues sus sueldos y la irregularidad de sus condiciones de trabajo suelen impedirles acceder en pie de igualdad al mercado inmobiliario. La siguiente sección se centrará en las condiciones de las viviendas del último grupo de migrantes mencionado.

31. Los trabajadores migratorios suelen ocupar cuartos o apartamentos pequeños de alquiler de propiedad privada, propiedades concertadas o facilitadas por los empleadores, tugurios, viviendas de pacientes y amigos donde viven hacinados y, en ocasiones, viviendas sociales. Es habitual que sean objeto de discriminación y encuentren numerosos obstáculos cuando buscan alojamiento privado o público. La combinación entre la falta de información sobre las alternativas y planes de vivienda, los procedimientos burocráticos, los reglamentos por los que se rige la vivienda y los derechos del inquilino suele hacer difícil que los migrantes obtengan una vivienda adecuada aunque la legislación nacional y local no se lo impida. Además, en muchas ocasiones las limitaciones idiomáticas dificultan o incluso imposibilitan estas gestiones.

Acceso a viviendas privadas

32. En el sector privado de la mayoría de los países, los migrantes, cuyos ingresos son escasos, tienen dificultades para alquilar una vivienda privada, pues los propietarios suelen tratar de no alquilarla por motivos de xenofobia, temor a la insolvencia o a los ingresos inciertos, documentos legales inadecuados, brevedad de la estadía o falta de antecedentes laborales. Además, se les suele pedir que aporten garantías a las que no pueden acceder en el país de acogida. Cuando los migrantes consiguen alquilar una vivienda privada, es habitual que se les exijan alquileres y adelantos onerosos. También se los suele discriminar cuando tratan de comprar una vivienda, operación que en ocasiones no les permiten las leyes y reglamentos.

33. Dada su condición de migrantes, su situación es vulnerable cuando suben los precios o son objeto de un trato injusto o avaricioso. A falta de medios para protegerse de las prácticas depredadoras y las tendencias del mercado, muchos

migrantes acaban desalojados por impago del alquiler y, en consecuencia, se quedan sin hogar.

34. Por ejemplo, en Turquía muchos migrantes ocupan informalmente viviendas que no cumplen los requisitos de habitabilidad y son alquiladas a precios superiores a los que paga la población local. En Australia, muchos migrantes recién llegados al país viven en condiciones de pobreza por tener que pagar un alquiler elevado con el sueldo que obtienen realizando trabajos mal remunerados.

Acceso a viviendas sociales y subvenciones

35. En la esfera pública, la falta de información suficiente y de asesoramiento adecuado, la discriminación en la adjudicación de las viviendas o la asistencia financiera, las leyes que limitan el acceso a la vivienda pública de los no ciudadanos, una burocracia engorrosa y la falta de acceso a mecanismos para dirimir los agravios limitan el acceso de los migrantes a las viviendas públicas. En muchos países, los migrantes no tienen derecho a recibir asistencia para la vivienda o a ocupar una vivienda pública, servicios reservados a los residentes a largo plazo. Los trabajadores migratorios también suelen tener prohibidos los mecanismos financieros que ofrece el Estado.

36. Por ejemplo, en Gibraltar los migrantes no tienen derecho a inscribirse en la lista de solicitantes de viviendas gubernamentales⁹. En Egipto, los no ciudadanos pueden solicitar un préstamo hipotecario privado, pero no tienen derecho a acogerse a los programas de financiación destinados a la población de ingresos bajos.

Hacinamiento y falta de higiene en las viviendas

37. Como consecuencia de las limitaciones de acceso a la vivienda pública y privada, los trabajadores migratorios se ven obligados a veces a ocupar apartamentos o cuartos que no cumplen los requisitos de habitabilidad o lugares informales de asentamiento ubicados en las afueras de la ciudad que carecen de los servicios e instalaciones esenciales. Cuando los migrantes no pueden encontrar su propia vivienda, los alojan parientes, amigos o compatriotas.

38. En su informe sobre su misión a los Estados Unidos de América (A/HRC/13/20/Add.4), la Relatora Especial observó que muchas familias de migrantes vivían en condiciones de hacinamiento extremo, especialmente en Los Angeles.

39. En sus observaciones finales de 2008 sobre Francia (E/C.12/FRA/CO/3), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó su preocupación por la desproporcionada concentración de migrantes en barrios marginales donde el parque inmobiliario era de calidad insuficiente y estaba mal mantenido y pidió al Estado que luchara contra la discriminación en el sector inmobiliario, lo cual incluía a los agentes privados.

40. En Tesalónica (Grecia), se determinó que el 80% de los migrantes albanos carecían de hogar, mientras que otros ocupaban viviendas en malas condiciones de

⁹ “Rock and a hard place”, *The Guardian*, 28 de marzo de 2009. Disponible en www.guardian.co.uk/money/2009/mar/28/work-discrimination-gibraltar-morocco.

habitabilidad con servicios o infraestructura mínimos¹⁰. En Rosarno (Italia), el 55% de los trabajadores estacionales carecía de acceso a agua corriente en su residencia, el 54% no tenía electricidad, el 60% no tenía inodoros y el 91% carecía de sistema de calefacción¹¹. En España, las viviendas de los migrantes son más pequeñas y más antiguas y están peor equipadas y mantenidas que las del resto de la población.

Residencias en el lugar de trabajo

41. Muchos trabajadores migratorios ocupan viviendas facilitadas por sus empleadores. En algunos países, los empleadores de los trabajadores migratorios están obligados a facilitarles alojamiento, pero es frecuente que este carezca de la infraestructura, el espacio y el mantenimiento necesarios. En algunos casos se aloja a los trabajadores migratorios en edificios no acabados, en barracas, al aire libre o en contenedores de metal donde la ventilación, la electricidad y la infraestructura sanitaria son insuficientes. En ocasiones, los empleadores piden a los trabajadores un porcentaje elevado de su sueldo para sufragar los gastos de alojamiento pese a que la vivienda no cumple los requisitos de habitabilidad.

42. En su informe sobre la misión a Maldivas (A/HRC/13/20/Add.3), la Relatora Especial mencionó con preocupación las difíciles condiciones de vida y alojamiento en que se encontraban los migrantes llegados al país para trabajar en la construcción, en complejos turísticos y en el sector de las tareas domésticas. Habitan en el país 80.000 migrantes, de los cuales 25.000 no están regularizados. La Relatora Especial fue testigo de las penurias que padecen los migrantes en distintas obras.

43. En Malasia, los empleadores a veces alojan a los trabajadores migratorios en complejos de 10 contenedores de metal con una capacidad máxima de 8 personas por contenedor. El agua potable, los sistemas de ventilación, la electricidad y el alcantarillado suelen ser escasos¹². En Singapur, se han encontrado trabajadores migrantes ocupando cuartos vallados sin ventana en los que se alojaban hasta 30 trabajadores¹³.

Segregación y exclusión espacial

44. La segregación dentro de la estructura urbana del territorio de acogida forma parte también de las condiciones de alojamiento de los migrantes: los estereotipos, la xenofobia y el recelo ante los migrantes, sumados a la construcción de barreras que mantengan a los migrantes apartados de la comunidad local, favorecen la exclusión de los migrantes del espacio urbano. La segregación es asimismo consecuencia del acceso insuficiente a viviendas y servicios sociales, lo cual impide a los migrantes acceder a los barrios provistos de todos los servicios y los relega a

¹⁰ “Migrants, minorities and housing: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union”, Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, diciembre de 2005. Disponible en www.libertysecurity.org/IMG/pdf_EUMC_Migrants_minorities_and_housing.pdf.

¹¹ “The fruits of hypocrisy”, *Medici Senza Frontiere*, marzo de 2005. Disponible en <http://www.doctorswithoutborders.org/press/2010/MSF-The-Fruits-of-Hypocrisy.pdf>.

¹² “Trapped: the exploitation of migrant workers in Malaysia”, publicaciones de Amnistía Internacional, Londres, 2010. Disponible en www.amnesty.org/en/library/asset/ASA28/002/2010/en/114eba25-6af5-4975-9ea3-02c22f6bdc5a/asa280022010en.pdf.

¹³ “Temporary Housing Sites Still Needed”, *Straits Times*, 18 de septiembre de 2008. Disponible en http://migrantworkerssingapore.blogspot.com/2008_09_01_archive.html.

zonas sin servicios ni planificación donde las condiciones son precarias y la infraestructura insuficiente, circunstancias que contribuyen a fragmentar las ciudades y fomentar la segmentación espacial. Además, la necesidad de mantener a los migrantes indocumentados lejos de la mirada de las autoridades y el deseo de todos los migrantes de incrementar la protección de los miembros de su comunidad nacional y recibir ayuda de sus parientes y amigos fomentan la proliferación de guetos en los espacios urbanos⁵.

45. Por ejemplo, la insuficiencia en Johannesburgo (Sudáfrica) de vivienda asequible ha hecho que los migrantes de África occidental se concentren en zonas degradadas del casco urbano y que los migrantes altamente preparados habiten en barrios protegidos del norte de la ciudad. En Padua (Italia) se levantó una valla de 3 metros de alto y 80 metros de largo para mantener separado el barrio de Via Anelli, donde se concentraban muchos migrantes a los que se había denegado el acceso a viviendas sociales en otras partes de la ciudad. En Berlín (Alemania), los “trabajadores invitados” turcos suelen habitar en ciertos barrios⁵, mientras que en Estambul los migrantes indocumentados se concentran por lo general en unos cuantos barrios venidos a menos del casco urbano donde encuentran más posibilidades de empleo informal y pasan más desapercibidos.

Violencia y desalojos forzados

46. La violencia y los desalojos forzados de migrantes son también importantes motivos de preocupación al respecto. Los migrantes que habitan asentamientos improvisados suelen ser víctimas de desalojos forzados en el marco de proyectos de renovación urbanística. Cuando el gobierno no les facilita alojamiento alternativo, los migrantes indocumentados, que también suelen carecer de acceso a la seguridad social y servicios conexos, se quedan sin hogar o se ven obligados a alojarse en casas de amigos o parientes, cuando no tienen que desplazarse a las afueras de la ciudad. En algunos casos, los desalojos forzados van seguidos de deportaciones (véase A/HRC/14/30, párr. 52).

47. Por ejemplo, en Francia se desalojó a migrantes de Côte d’Ivoire residentes en viviendas subvencionadas de la comuna de La Courneuve, situada al noreste de París, para construir un nuevo proyecto de viviendas. Los desalojados vivían en la calle.

B. Migrantes indocumentados

48. Se considera indocumentados a los migrantes que carecen de condición jurídica en el país de acogida o tránsito. Algunos han entrado ilegalmente en el país, mientras que otros entraron legalmente pero no se les prorrogó el permiso de residencia o perdieron el permiso de trabajo cuando quedaron desempleados. Además, los solicitantes de asilo a quienes se ha denegado el estatuto de refugiado y las víctimas de trata suelen encontrarse en situación irregular. De hecho, no es infrecuente que la situación de un migrante cambie durante su estancia en el país de acogida. Las Naciones Unidas han calculado que los migrantes indocumentados, cuyo número va de 30 a 40 millones de personas, representan entre un 15% y un

20% del total de migrantes internacionales¹⁴. En Asia y América Latina se estima que el 50% de los migrantes carecen de documentos. Pese a estos datos, hay que tener presente que la mayoría de estos migrantes no aparecen en las estadísticas, pues se ven obligados a vivir de forma clandestina por miedo a ser deportados o detenidos.

49. La entrada o la estancia de migrantes indocumentados en un país genera numerosas dificultades y penurias. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha recalcado que los trabajadores migratorios indocumentados suelen carecer de hogar o viven en condiciones de hacinamiento, inseguridad e insalubridad (véase A/HRC/14/30, párr. 47). En muchos países, el acceso de los migrantes a la vivienda depende rigurosamente de los permisos de residencia. Los migrantes que se encuentran en situación temporal o irregular quedan a menudo excluidos de los principales mecanismos de distribución de viviendas.

Acceso a viviendas públicas y privadas y a subvenciones

50. En el mercado privado, los migrantes indocumentados tienen dificultades para alquilar vivienda u obtener préstamos hipotecarios para comprar propiedad inmobiliaria. Cuando consiguen alquilar, el alojamiento suele tener un precio abusivo y encontrarse en condiciones pésimas; se ven relegados a barrios donde suele ser insuficiente el acceso a los servicios e instalaciones. Sin embargo, quienes se encuentran en situación irregular no tienen a menudo otra alternativa que aceptar las condiciones que sean, aunque la vivienda no cumpla los requisitos de habitabilidad, y pagar el precio que se les pide.

51. Además, los migrantes indocumentados quedan excluidos de la mayoría de los servicios gubernamentales, entre ellos los de vivienda social. Tampoco pueden acceder a las viviendas públicas subvencionadas ni a los mecanismos de financiación ofrecidos a las poblaciones de bajos ingresos, pues es normal que solo se otorguen a los residentes o migrantes documentados a largo plazo que reúnen las condiciones prescritas.

Hacinamiento e insalubridad de la vivienda

52. Las restricciones en el acceso al mercado inmobiliario privado y a los planes públicos obligan a los migrantes indocumentados a alojarse en dormitorios públicos o privados o viviendas privadas alquiladas que muchas veces no cumplen los requisitos de habitabilidad y carecen de equipación suficiente. Además, en ocasiones se ven obligados a habitar en asentamientos de ocupantes ilegales y tugurios, pues no disponen de viviendas asequibles alternativas. También se conocen casos de migrantes indocumentados que comparten apartamentos con otros muchos y duermen en la misma cama que otros alternándose según el horario de trabajo de cada uno. Es normal que haya entre 5 y 10 camas por cuarto¹⁵.

53. Igualmente, los migrantes indocumentados suelen alojarse en viviendas de familiares o recurren a las redes de la diáspora. Las familias se sienten a menudo

¹⁴ *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence*, International Council on Human Rights Policy (Ginebra, 2010).

¹⁵ “Preocupaciones principales de PICUM sobre los derechos fundamentales de los migrantes indocumentados en Europa”, Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados (Bruselas, octubre de 2009). Disponible en www.picum.org.

obligadas a acoger a migrantes de sus países aunque carezcan de espacio o instalaciones para ello. Cuando ninguna de estas alternativas es posible, los migrantes se quedan en la calle y tienen que ser alojados en refugios para personas sin hogar. Como en esos refugios el espacio suele ser limitado, surgen conflictos entre los nacionales y los no nacionales. En algunos países, los refugios públicos no aceptan migrantes indocumentados, mientras que en otros sólo les permiten una o dos noches de estancia.

54. Por ejemplo, en los Países Bajos los migrantes procedentes de África y Europa del este suelen alojarse en viviendas de parientes o compatriotas; con ello se ha creado en el país una red de apoyo y asesoramiento a las familias que acogen a migrantes. En Bélgica, las autoridades locales de Flandes oriental y Bruselas abrieron refugios para alojar a migrantes indocumentados con la condición de que se avinieran a registrarse o prepararse para volver a su país de origen¹⁶.

Tipificación de la migración irregular como delito

55. Otro obstáculo deriva de la aprobación de leyes que tienen por objeto poner freno a la migración irregular velando por el cumplimiento de la ley y tipificando como delito esta actividad. En muchos países, el desplazamiento de migrantes y su estancia irregular en el país ha pasado a ser delito punible con multa e incluso detención. En la directiva de 2008 de la Unión Europea relativa al retorno de los inmigrantes ilegales está prevista la detención de los migrantes indocumentados por un período de 6 a 18 meses, aunque la persona no haya cometido delito. En varios países de todo el mundo, los funcionarios y los oficiales públicos, incluidos los trabajadores sanitarios y el personal docente, están obligados a comunicar a la policía los casos de migrantes indocumentados; de no hacerlo, se les impondrán cargos penales. En algunos países, alquilar vivienda a migrantes indocumentados se considera delito punible con pena de detención.

56. Por ejemplo, en Singapur puede condenarse a los propietarios que alojen a migrantes indocumentados. Asimismo, en Italia los propietarios que alquilen vivienda a migrantes indocumentados pueden ser encarcelados por un período de hasta tres años¹⁴. En este contexto, conviene recordar que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa subrayó en su resolución 1509 (2006) que debe facilitarse a los migrantes irregulares vivienda y protección adecuadas que garanticen la dignidad humana.

La residencia en el lugar de trabajo, el trabajo forzoso y la trata de migrantes

57. Las condiciones antes descritas en que viven los migrantes alojados por sus empleadores se aplican plenamente a los migrantes indocumentados que se encuentran en situaciones semejantes. De hecho, la condición jurídica de los migrantes indocumentados aumenta las probabilidades de que tengan que conformarse con esta modalidad laboral. Además, muchas veces son víctimas de condiciones de trabajo abusivas. Al carecer de reconocimiento formal en el país de destino, los migrantes indocumentados no están registrados y a menudo pasan a ser víctimas de trata y padecen condiciones cercanas a la esclavitud. Se han comunicado

¹⁶ Narada Luckanachai y Matthias Rieger, "A review of international migration policies", Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 2010). Disponible en www.graduateinstitute.ch.

numerosos casos de migrantes cuyos empleadores les roban el pasaporte o el documento nacional de identidad y los obligan a trabajar y vivir en talleres clandestinos donde se los aloja en pequeños cuartos hacinados y se les prohíbe abandonar el recinto. Por ejemplo, en la Argentina se ha encontrado a migrantes de países vecinos y sus hijos encerrados en pequeños almacenes de las fábricas textiles clandestinas en las que trabajaban y dormían¹⁷. Cabe recordar que los Estados están obligados a proteger de estas espantosas prácticas a los migrantes que pasan a ser víctimas de trata, a enjuiciar y sancionar a los autores y a resarcir a las víctimas.

C. Migrantes pertenecientes a grupos minoritarios

58. En algunos casos, los no ciudadanos son objeto de doble discriminación: como migrantes y como miembros de grupos minoritarios. En sus misiones, la Relatora Especial observó numerosos casos de migrantes pertenecientes a grupos minoritarios a quienes se había denegado el permiso de residencia pese a llevar decenios o incluso generaciones viviendo en el país de acogida. La falta de regularización entorpece su acceso al mercado inmobiliario privado y a la asistencia para la vivienda concedida por las administraciones locales. La Relatora Especial recibió asimismo numerosas denuncias de desalojos forzosos de migrantes pertenecientes a grupos minoritarios.

59. La falta de seguridad en la tenencia, los sentimientos xenófobos y las políticas de segregación urbana favorecen el desalojo forzoso de estos grupos de las zonas en las que residen. Aduciendo la irregularidad de su situación y la falta de tenencia, las autoridades oficiales proceden al desalojo sin consultas o notificaciones previas razonables y no les facilitan alojamiento alternativo ni indemnizaciones.

60. Por ejemplo, actualmente viven en Roma (Italia) entre 15.000 y 20.000 romaníes. La mayoría de ellos son ciudadanos rumanos o proceden de países que integraban la antigua Yugoslavia, como Serbia, Croacia, Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia. En 2008, familias romaníes fueron víctimas de agresiones y discriminación, en particular de desalojos de asentamientos ilegales ubicados por toda la ciudad. Estos desalojos se caracterizaron por la destrucción indiscriminada de sus chabolas y por la falta de oferta de alojamiento alternativo, lo que dejó desguarecidos a cientos de romaníes, incluidos mujeres y niños¹⁸.

61. Los recientes programas de construcción de Serbia provocaron asimismo desalojos forzosos de cientos de romaníes. En 2009, más de 100 familias romaníes, muchas de ellas integradas por migrantes de Kosovo y la ex República Yugoslava de Macedonia, así como del sur de Serbia, que habitaban en Belgrado bajo el puente Gazela fueron desalojadas y reasentadas en contenedores de metal ubicados a las afueras de la ciudad o en el sur del país. En los contenedores se hacinaban las familias, hacía frío y no había verdadero acceso al agua y el saneamiento. Los desalojos formaban parte de un proyecto de reconstrucción y rehabilitación del puente financiado por el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo con la condición de que se facilitara alojamiento

¹⁷ “Argentine sweatshop fire brings immigrants’ plight to fore”, *Latin American Herald Tribune*, 31 de marzo de 2006. Disponible en <http://laht.com/article.asp?CategoryId=14093&ArticleId=233628>.

¹⁸ Marco Brazzoduro, “Italy’s choice: risk from Roma or Roma at risk”, *OpenDemocracy*, 24 de junio de 2008. Disponible en www.opendemocracy.net/article/risks-from-roma-or-roma-at-risk.

alternativo a la población afectada y se respetaran las salvaguardias internacionales (véase A/HRC/13/20/Add.1, párr. 75).

62. En Francia, el Gobierno ordenó el desmantelamiento de 300 campamentos ilegales de nómadas y romaníes y la deportación de los migrantes indocumentados que residían en ellos. El Gobierno indicó que antes de que acabara 2010 se redactaría nueva legislación que haría más fácil expulsar a los nómadas romaníes ilegales “por motivos de orden público”. En Francia viven cientos de miles de romaníes y nómadas. Algunos forman parte de comunidades asentadas, mientras que otros son inmigrantes recientes que en su mayor parte proceden de Rumania y Bulgaria. Los nómadas de esos países tienen derecho a entrar en Francia sin visado, pero deben tener permiso de trabajo o de residencia para asentarse en el país a largo plazo¹⁹.

D. Mujeres y niños migrantes

63. Las mujeres migrantes suelen encontrarse en situaciones de vulnerabilidad como consecuencia de las múltiples formas de discriminación que sufren como migrantes y como mujeres, de su limitado acceso a la seguridad social, de su predominio en el sector laboral no estructurado y de su destacado papel en el cuidado de la familia. Es más frecuente que las mujeres tengan un empleo vulnerable o que estén desempleadas. En situaciones de recesión o de subida del desempleo, las mujeres migrantes, documentadas o indocumentadas, tienen que aceptar condiciones de empleo inadecuadas y son especialmente vulnerables a los abusos, la explotación y la trata²⁰. Lo más normal es que estas mujeres ocupen puestos de trabajo informales y temporales en los sectores de las labores domésticas, la prestación de cuidados y otras actividades informales, carezcan de seguridad social, tengan pocos derechos y perciban un salario inferior al de los hombres. En esas condiciones, suele costar a las migrantes alquilar una vivienda privada para sí mismas y sus familias cuando son las principales encargadas de dispensar cuidados.

Trabajadores domésticos

64. Los trabajadores migratorios domésticos suelen vivir en la casa donde trabajan. Los requisitos de su visado a veces los obligan jurídicamente a residir con sus empleadores. En este contexto, se sabe que las migrantes tienen con frecuencia que vivir en condiciones inseguras e insalubres y que sus viviendas incumplen los requisitos de habitabilidad, carecen de instalaciones básicas, no tienen espacio suficiente y no ofrecen intimidad ni seguridad. En algunos casos, los trabajadores migrantes se ven obligados a dormir en el baño, la cocina o un armario. También suscita preocupación la vulnerabilidad de los trabajadores migratorios domésticos a la violencia doméstica, el acoso sexual, la confinación forzosa y otros abusos cometidos en su lugar de residencia. Las migrantes son especialmente vulnerables cuando el miedo al desalojo o la deportación y el desconocimiento de sus derechos

¹⁹ “France to shut illegal Roma camps and deport migrants”, BBC, 29 de julio de 2010. Disponible en www.bbc.co.uk/news/world-europe-10798440.

²⁰ Inés Alberdi, Directora Ejecutiva del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, “The world economic and financial crisis: what will it mean for gender equality?”, discurso pronunciado ante la quinta Reunión Anual de Presidentas de Parlamentos, celebrada en Viena el 13 de julio de 2009. Disponible en www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=301.

les impiden denunciar los incidentes de violencia o las condiciones de vida insalubres. Se conocen casos de trabajadores domésticos que, tras denunciar estos abusos, han visto cómo la policía desestimaba sus reclamaciones y los devolvía a sus empleadores. Las migrantes que son víctimas de trata sufren otras formas de abuso, como permanecer confinadas en el lugar de trabajo en condiciones degradantes, tener que trabajar 20 horas al día, no poder mantener contacto con el exterior y no ser remuneradas por su trabajo (véase A/HRC/14/30, párr. 55)²¹.

65. En varias ocasiones el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su preocupación por el trato dispensado a los trabajadores migratorios domésticos en forma de servidumbre por deudas, prácticas de empleo ilegales, confinamiento ilegal, privación del pasaporte, violaciones y agresiones físicas (A/48/18, párrs. 359 a 381).

66. En varios países se ha encontrado a trabajadores migratorios domésticos durmiendo en zonas de almacenamiento, lavaderos, garajes, pasillos o el suelo de la cocina²¹.

Niños migrantes indocumentados y no acompañados por adultos

67. Las condiciones de alojamiento de los niños guardan relación directa con las de sus padres migrantes. Cuando los progenitores, en particular las madres solteras migrantes, carecen en el país de acogida de acceso al empleo, las prestaciones sociales u otros medios de subsistencia, puede que sus hijos acaben alojados en viviendas que incumplen los requisitos de habitabilidad o se queden en la calle con sus padres. En muchas ocasiones, las migrantes que son cabeza de familia y a veces tienen a su cargo varios hijos han tenido grandes dificultades para encontrar empleo y cuidar de sus hijos y encuentran menos oportunidades de obtener un alojamiento adecuado y alimentos básicos.

68. Cuando los niños carecen de documentos, son objeto de triple discriminación: como niños, como migrantes y como indocumentados; por ello constituyen uno de los grupos más vulnerables. En estas circunstancias, se ven gravemente afectados su derecho a una vivienda adecuada y otros derechos económicos, sociales y culturales. Entre los niños indocumentados, los niños migrantes no acompañados se encuentran en una situación especialmente difícil, pues cuando los padres no pueden trabajar o los niños carecen de padres que los cuiden, se ven arrastrados a la pobreza y la exclusión. Estos niños, que a menudo viven en las calles, los parques y las fachadas de las tiendas, quedan excluidos de los servicios de protección de la infancia y se ven privados de una vivienda adecuada. En determinados países, se detiene a los niños no acompañados por vivir en la calle y se los recluye en condiciones penitenciarias o se los deporta a países donde no tienen familia que los cuide¹⁵ (véase A/HRC/14/30, párrs. 58 y 59).

²¹ "Swept under the rug: abuses against domestic workers around the world", Human Rights Watch, vol. 18, No. 7 (C), julio de 2006. Disponible en www.hrw.org/en/reports/2006/07/27/swept-under-rug.

VI. Decisiones normativas que afectan al derecho de los migrantes a una vivienda adecuada

69. Las políticas que limitan el alquiler de viviendas sociales y el acceso de los no ciudadanos a la asistencia y la financiación para la vivienda impiden a los migrantes encontrar una vivienda adecuada y los obligan a vivir en espacios que incumplen los requisitos de habitabilidad. Esas prácticas ponen en entredicho la función del Estado como garante del acceso a los servicios esenciales, incluidos los relacionados con la vivienda.

70. Las políticas oficiales que limitan la obtención de permisos de residencia y endurecen los controles fronterizos repercuten negativamente en el acceso de los migrantes a la vivienda, pues la falta de documentación suele obstaculizar el acceso al mercado inmobiliario privado (mediante alquiler o compra) y a las subvenciones para la vivienda.

71. Varios países han adoptado reglamentos para tipificar como delito el acto de proporcionar alojamiento a los migrantes indocumentados, así como legislación que limita la capacidad de los no nacionales de comprar su propia residencia. Estas prácticas tienen un efecto deletéreo inmediato en el derecho de los migrantes a una vivienda adecuada. Al imponer deliberadamente limitaciones al acceso de los no ciudadanos a la vivienda, los Estados interfieren en los derechos de los migrantes sujetos a su jurisdicción.

72. Las medidas adoptadas por los Estados para relajar las restricciones y controles relativos a los tipos de alojamiento que los empleadores pueden facilitar a los trabajadores migrantes, como la concesión de permisos para convertir en dormitorios secciones de una planta industrial o para alojar migrantes en contenedores de metal desprovistos de instalaciones y servicios, también repercuten negativamente en las condiciones de vida y alojamiento de los migrantes. Además, el permiso para alojar a los migrantes en espacios que incumplen los requisitos de habitabilidad constituye un trato diferencial que cabría tachar de discriminatorio.

73. La falta de legislación adecuada que tipifique como delito una serie de prácticas como la trata, el trabajo forzoso y los tratos degradantes, así como los obstáculos impuestos en ocasiones a los no ciudadanos que desean denunciar esos abusos, es un grave incumplimiento de la responsabilidad del Estado de proteger a quienes se encuentran bajo su jurisdicción. Estas prácticas derivan asimismo en violaciones del derecho de las personas afectadas a una vivienda adecuada.

74. En muchas ciudades, la incorporación de los migrantes en el entramado urbano ha arrojado resultados positivos no sólo para los migrantes, sino también para el desarrollo socioeconómico de la comunidad que los acoge. Las sociedades cada vez son más conscientes no sólo de la contribución de los migrantes al desarrollo, el crecimiento económico y el enriquecimiento cultural, sino también de la responsabilidad de la comunidad de acogida de promover el bienestar y los derechos fundamentales de esos grupos.

75. La aprobación de legislación que reconoce la obligación del Estado de garantizar a los migrantes igualdad de acceso a la vivienda y a los servicios sociales, sea cual sea su situación en materia de migración, es una buena práctica que coloca a todos los migrantes en pie de igualdad con los nacionales a la hora de acceder a los servicios básicos prestados por el Estado. De ese modo se fomenta la lucha contra

las condiciones de vida caracterizadas por la inhabitabilidad, la insalubridad y el hacinamiento y se promueve el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En la Argentina, la Ley de migraciones de 2004 estableció la obligación del Estado de garantizar a todos los migrantes, cualquiera sea su situación migratoria, el acceso igualitario al alojamiento, los servicios sociales y los bienes públicos (véase A/HRC/14/30, párr. 61).

76. Los reglamentos que obligan a los empleadores a ayudar a los trabajadores migratorios a encontrar alojamiento pueden tener efectos positivos siempre que también los obliguen a velar por que respeten los componentes básicos del derecho a una vivienda adecuada, en particular, que la vivienda sea asequible y habitable, disponga de servicios e infraestructura, sea accesible y esté ubicada en un lugar apropiado. Es fundamental vigilar efectivamente las condiciones de las viviendas de los migrantes alojados por sus empleadores a fin de garantizar la realización de este derecho. En Singapur, la legislación exige a los empleadores que se encarguen del mantenimiento de los trabajadores extranjeros, asuman los gastos correspondientes y les faciliten un alojamiento aceptable, si bien puede que el reglamento no se cumpla debidamente en la práctica.

77. En algunos casos, las administraciones locales han establecido programas de asistencia a las familias de migrantes de ingresos bajos para que paguen el alquiler, encuentren vivienda o realicen trabajos de mantenimiento en su residencia y ha facilitado a los migrantes, documentados e indocumentados, acceso a políticas sociales. A raíz de ello, las familias de migrantes tienen igualdad de oportunidades para gozar de condiciones adecuadas de vida y alojamiento. En vista de que los migrantes suelen representar una proporción apreciable de los pobres, las políticas no restrictivas dirigidas al conjunto de la población de ingresos bajos pueden tener efectos palpables en las condiciones de vida de los migrantes. En España, los ayuntamientos de Salamanca y Valladolid facilitan asistencia financiera a las poblaciones de ingresos bajos, incluidos migrantes, para sufragar los gastos de alquiler²². Asimismo, en Cataluña la secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Cataluña, la Fundación Caixa Catalunya y una red de organizaciones no gubernamentales contribuyen a facilitar viviendas a los migrantes documentados e indocumentados, así como a quienes solicitan asilo²³.

78. En algunos países, los gobiernos han adoptado políticas encomiables en la medida en que coartan los tratos injustos contra los migrantes que alquilan viviendas e impiden discriminar a los no ciudadanos que tratan de alquilar un apartamento. En el Canadá, la Comisión de Derechos Humanos de Ontario aprobó una norma sobre vivienda y derechos humanos con arreglo a lo cual no se puede rechazar a un inquilino por motivos de ciudadanía o estatuto de refugiado. La norma también tiene por objeto prohibir el hostigamiento de los inquilinos por esos motivos (véase A/HRC/14/30, párr. 68).

²² Pablo Álvarez, “Aval municipal de 500 euros para facilitar el alquiler a los inmigrantes”, 20minutos.es, 13 de junio de 2007. Disponible en www.20minutos.es/noticia/246926/0/facilitar/alquiler/inmigrantes/. Véase también www.aytosalamanca.es/Areas_y_Servicios/Bienestar_Social/Servicios_sociales/ceas.html.

²³ “Caixa Girona da su visto bueno a la fusión con La Caixa”. Disponible en <http://cajasybancos.blognomia.com/2010/05/>.

79. Una buena práctica observada en determinadas ciudades consiste en incorporar a los migrantes en los procesos locales de adopción de decisiones sobre la planificación urbana y en los proyectos municipales que afectan a sus barrios o zonas residenciales. De ese modo no sólo se consigue atender las necesidades de los migrantes al decidir las estrategias urbanas, sino también fomentar la sensación de esos grupos de que forman parte de su comunidad local. En Vancouver (Canadá), la iniciativa de planificación municipal emprendida de 1993 a 1995 permitió que 20.000 personas, entre ellas miembros de una serie de comunidades culturales y grupos de migrantes, participaran en el proceso de planificación municipal que posteriormente pasaría a conocerse con el nombre de Perspectivas de los Barrios en la Planificación Municipal³.

VII. Conclusiones y recomendaciones

80. **El reconocimiento que se dé a la condición y los derechos de los migrantes determinará el grado de su integración en el país de destino. Las restricciones jurídicas y administrativas impuestas en el ámbito de la vivienda afectan a las condiciones de vida de los migrantes y les impiden llevar una vida digna y plenamente integrada en la comunidad que los acoge. En ciudades de todo el mundo se observan pautas de discriminación y segregación por las que se excluye a los migrantes de las estructuras e interacciones básicas que conforman la vida urbana. Además, actualmente se observa en el ámbito de la migración una tendencia a un mayor grado de control, obstáculos físicos e invisibilidad del migrante⁵.**

81. **Sin embargo, los migrantes tienen en su país de destino una serie de derechos que las autoridades públicas y los particulares deben reconocer y respetar. Sea cual sea su situación en materia de migración, todos los migrantes tienen derecho a recibir protección básica por lo que se refiere al acceso a una vivienda y condiciones de vida adecuadas. En consecuencia, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar progresivamente a los no ciudadanos sujetos a su jurisdicción la realización del derecho a una vivienda adecuada y a protegerlos de todo trato discriminatorio, injusto y degradante. Cabe recordar que, en cumplimiento de sus obligaciones fundamentales y con efecto inmediato, los gobiernos deben garantizar a todos los migrantes presentes en su territorio acceso a alojamiento y vivienda básicos. En atención a esta obligación, la Relatora Especial presenta una serie de recomendaciones.**

82. **El acceso a los servicios básicos prestados por el Estado es a menudo fundamental para los migrantes que se encuentran en situación vulnerable. En el marco de su responsabilidad de garantizar los derechos humanos y en consonancia con el principio de no discriminación, los Estados deben afanarse por superar las desigualdades que entorpecen el acceso de los migrantes a la vivienda, el abastecimiento de agua, los sistemas de saneamiento y otros servicios básicos.**

83. **Los Estados han de elaborar y adoptar una estrategia nacional en materia de vivienda que establezca los objetivos y los recursos disponibles y el calendario y las responsabilidades para crear condiciones de alojamiento apropiadas que tengan en cuenta las necesidades de los migrantes. Además, los**

Estados deben velar por que se apliquen las leyes, estrategias y planes de acción de modo que las instancias públicas y privadas no puedan ejercer la discriminación, en particular en lo que hace al derecho a una vivienda adecuada, y por que tal aplicación tenga presente la situación de los migrantes documentados e indocumentados. Las políticas estatales deberán incorporar medidas e incentivos especiales encaminados a modificar la actitud de las instancias públicas y privadas ante los migrantes. Los Estados revisarán con frecuencia la reglamentación por la que se rige la distribución de viviendas en las esferas pública y privada y adoptarán mecanismos efectivos de inspección y cumplimiento de la normativa.

84. Toda medida que facilite a los migrantes el acceso a una vivienda adecuada ha de sustentarse en políticas universales eficaces en materia de vivienda, así como en medidas normativas concretas destinadas a los migrantes. Son necesarias políticas selectivas que compensen las deficiencias del mercado y de la adjudicación de la vivienda pública y que garanticen la igualdad de acceso en los casos en que las prácticas discriminatorias sean un obstáculo a ello. Las políticas selectivas eficaces exigen una evaluación fiable de las necesidades de vivienda de los migrantes sobre la base de consultas celebradas con ellos. Así pues, se recomienda compaginar la elaboración de políticas universales que den cabida a los migrantes con la aprobación de planes especiales para resolver sus dificultades particulares en materia de vivienda, pues de ese modo se fomenta la verdadera integración de los migrantes en la comunidad y se promueve el disfrute de su derecho a una vivienda adecuada.

85. En el marco de sus políticas de integración sociocultural, los Estados deben incorporar a los migrantes en los procesos de adopción de decisiones y promover su participación activa en la vida pública por medio de mecanismos adecuados de representación y participación. Los Estados deben también informar a los migrantes de sus derechos y obligaciones en el país e impulsar su ejercicio activo. La falta de información perjudica especialmente a los migrantes. Los Estados tienen la responsabilidad de atender la necesidad de facilitar a los migrantes información y asesoramiento sobre una vivienda adecuada para que no queden excluidos del acceso a la vivienda ni pierdan el hogar. Han de velar por que los migrantes dispongan de información y asesoramiento sobre los derechos y obligaciones en materia de vivienda, de ser preciso en su idioma materno. Además, los Estados han de fomentar el entendimiento mutuo entre las comunidades locales y velar por el mutuo respeto en aras de la diversidad cultural.

86. La vigilancia efectiva de la evolución de la situación de la vivienda es para los Estados una obligación inmediata. Los gobiernos han de adoptar las medidas necesarias para determinar con precisión el grado en que la población sujeta a su jurisdicción carece de hogar o habita en viviendas inadecuadas. Los indicadores que se usen para evaluar la situación en materia de vivienda deberán desglosarse por motivos de discriminación prohibidos, incluido el origen nacional (y la ciudadanía), para poder describir con exactitud las condiciones de vida y de vivienda de los grupos especialmente vulnerables, entre ellos el de los migrantes. En el marco de las estrategias en el ámbito de la vivienda se debe evaluar las necesidades de los migrantes mediante estudios periódicos sobre la vivienda y vigilar los indicadores de la vivienda relativos a la igualdad de oportunidades.

87. Se recomienda que los Estados revisen con frecuencia la reglamentación por la que se rige la adjudicación de viviendas en las esferas pública y privada y adopten mecanismos eficaces de inspección y cumplimiento de la normativa. Además, deberán vigilar los posibles efectos excluyentes y discriminatorios del mercado inmobiliario e informar al respecto.

88. Son fundamentales reglamentos y políticas encaminados a controlar el precio de la vivienda, facilitar el acceso a los terrenos urbanizados y a condiciones de alquiler asequibles y proporcionar mecanismos para dirimir los agravios a las víctimas, incluidos los migrantes, a fin de prevenir las prácticas abusivas que afectan a los migrantes y compensar la vulnerabilidad proporcionada de los migrantes en el mercado inmobiliario.

89. En la medida en que determinan las condiciones de vida de los migrantes y su coexistencia con la comunidad local, la discriminación y la xenofobia se consideran factores decisivos de la exclusión de los migrantes del acceso a una vivienda adecuada. Los Estados deben luchar urgentemente contra la xenofobia y la discriminación y velar por que ningún acto legislativo o administrativo propicie la discriminación de los migrantes en el acceso a las viviendas sociales o privadas. Además, los Estados han de adoptar medidas eficaces para que las agencias inmobiliarias y los propietarios privados se abstengan de recurrir a prácticas discriminatorias.

90. Los Estados deben proteger a los migrantes de la discriminación en el acceso a la vivienda ejercida por instancias públicas o privadas, para lo cual adoptarán procedimientos judiciales y administrativos apropiados y garantizarán a las víctimas mecanismos de reparación. Por consiguiente, han de adoptar todas las medidas administrativas y legislativas que proceda e implantar los mecanismos apropiados para enjuiciar y sancionar los casos de discriminación y trato injusto y degradante de que son objeto los migrantes en el acceso a la vivienda, así como ofrecer a las víctimas otros mecanismos eficaces para dirimir los agravios y obtener reparación.

91. Son fundamentales las políticas y recursos encaminados a garantizar la igualdad de acceso a una vivienda asequible. Los Estados deben velar por que la vivienda sea asequible en las zonas habitadas por una proporción elevada de migrantes. Asimismo, han de adoptar medidas para que sea más transparente la adjudicación de las viviendas de propiedad pública.

92. La transparencia en la adjudicación de las viviendas de propiedad privada tiene una importancia semejante para garantizar el trato apropiado de los migrantes en el sector privado de la vivienda. Se recomienda a los Estados que, además de vigilar la evolución del mercado inmobiliario por lo que se refiere al precio de los alquileres y las garantías de un trato justo y equitativo, establezcan mecanismos de inscripción y regulación de los propietarios privados, lo cual permitiría vigilar con mayor eficacia la asignación de viviendas a los migrantes.

93. No debe denegarse el acceso a la vivienda a los migrantes indocumentados, que también tienen derecho a un nivel mínimo de asistencia en materia de alojamiento que sea consonante con su dignidad humana.

94. La educación es un elemento fundamental de la lucha contra la discriminación. Los Estados deben impartir a las autoridades encargadas de formular políticas y a los oficiales que se ocupan del sector de la vivienda capacitación en los principios y normas de derechos humanos, especialmente en lo que respecta al derecho a una vivienda adecuada y al derecho de todos a la no discriminación y la igualdad.
