

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

REFERENCIA:
AL CHL 5/2019

12 de diciembre de 2019

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, de conformidad con la resolución 34/9 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido sobre la situación de las **personas sin hogar en Chile**.

Según la información recibida:

Según el censo del Ministerio de Desarrollo Social, en 2011 había más de 15.000 personas sin hogar en Chile.¹ En 2016, el Ministerio de Desarrollo Social creó un registro de personas sin hogar, con el fin de prestarles servicios sociales. En el último registro se registraron 10.610 personas sin hogar. Sin embargo, sólo las personas sin hogar que acceden a los servicios sociales están incluidas en el registro, por lo que se entiende que el número total es mayor. El censo de 2011 no se ha renovado, por lo que se desconoce el número total actual de personas sin hogar.

Entre las principales causas estructurales de la situación de las personas sin hogar, el Ministerio identificó la desigualdad en el acceso al empleo, la falta de políticas de reintegración para niños y niñas y las personas que salen de prisión, la discriminación y la estigmatización, y la escasez de servicios sociales. Las personas que viven en asentamientos informales, unas 162.000 de acuerdo a los estudios realizados (muchos de ellos migrantes internos e internacionales), carecen de acceso suficiente a los servicios básicos, y no disponen de seguridad de tenencia, lo que las hace vulnerables a los desalojos forzosos. A veces los desalojos se llevan a cabo con un uso excesivo de la fuerza y, en ausencia de alternativas de alojamiento, dejando a sus habitantes sin hogar.

Según datos oficiales, el 6% de las personas que viven en la calle son menores de edad, el 56,4% padecen alguna discapacidad y el 49% necesitan medicación específica para tratar problemas de salud. Además, el 6,4% de las personas sin hogar en Chile son indígenas.

¹ Ministerio de Desarrollo Social, Política Nacional de Calle, 2013, p. 6, disponible en http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/politnac_calle.pdf

Las personas sin hogar en Chile a menudo se enfrentan a la hostilidad, la discriminación y la violencia, lo que agrava su situación de exclusión social.²

En 1998, Chile derogó los crímenes de vagancia y mendicidad de su código penal. Un intento en 2017 por parte de la municipalidad de Antofagasta de multar a personas que duermen en la calle con hasta 250.000 pesos chilenos (alrededor de 315 dólares) fue impugnado en los tribunales y en 2018 las referencias a las pernoctaciones en la calle fueron eliminadas del reglamento municipal.

En 2013, Chile anunció una Política Nacional de Personas sin Hogar, cuyo objetivo general era la inclusión de las personas sin hogar, la lucha contra los prejuicios y la discriminación y la promoción de sus derechos humanos a través de los siguientes objetivos específicos: la creación de una red de servicios básicos, la promoción de los vínculos familiares, comunitarios y sociales, la obtención de información actualizada, la promoción de la reinserción social de los grupos vulnerables, la mejora del acceso a la atención de salud y la rehabilitación en materia de alcoholismo y drogadicción, y la promoción del empleo y la participación.

Según investigaciones académicas, la Política Nacional no fue implementada,³ y una nueva política no ha sido aprobada por los sucesivos gobiernos. El último censo de personas sin hogar data de 2011.

Si bien no deseo prejuzgar la exactitud de la información que se me ha facilitado, deseo expresar mi grave preocupación por estas alegaciones de múltiples violaciones de los derechos humanos, contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. El número de personas que viven sin hogar es un indicio de que el derecho a una vivienda adecuada no se está implementando de manera efectiva. A la luz de la relación directa entre la falta de vivienda y las enfermedades y dolencias prevenibles y la mortalidad prematura, esto indicaría que no se están cumpliendo las obligaciones del Gobierno con respecto al derecho a la salud y el derecho a la vida. Los efectos desproporcionados de las violaciones mencionadas en los grupos vulnerables también indicarían violaciones de los derechos a la igualdad y la no discriminación.

Pido al Gobierno que actualice urgentemente el censo de 2011, reúna datos sobre el número total de personas sin hogar y adopte medidas inmediatas a fin de hacer frente a la situación de emergencia y garantizar la supervivencia de las personas sin hogar. Además, según los órganos internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de aplicar inmediatamente medidas para eliminar la falta de vivienda en el marco de estrategias de vivienda más amplias basadas en derechos humanos⁴. Las estrategias de vivienda basadas en los derechos deben contener objetivos y plazos claros,

² Hidalgo Silva, P., *La Situación de Calle en Chile y la Evaluación Social de Fundación Nuestra Calle*, Universidad de Chile, 2016, p. 7

³ Wong Aguirre, J, *Análisis Crítico a las Políticas Públicas para Personas en Situación de Calle en Chile*, Universidad Alberto Hurtado, 2017, p. 30

⁴ Véase mi informe sobre las estrategias de vivienda basadas en derechos humanos: A/HRC/37/53

así como establecer las responsabilidades de todos los niveles de gobierno y de otros actores para la aplicación de medidas específicas y en plazos concretos, y deben contar con el apoyo de los recursos necesarios para su aplicación. Este proceso debería incluir la consulta y la participación de las personas sin hogar.⁵ El hecho de que Chile no haya adoptado ni puesto en práctica una estrategia para las personas sin hogar indica que no estaría cumpliendo con sus obligaciones internacionales.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecida de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.
2. Sírvase explicar qué medidas urgentes se han adoptado para garantizar el acceso a una vivienda adecuada a las personas que se encuentran actualmente sin hogar y qué medidas se han adoptado para prevenir las causas de la falta de vivienda. Sírvanse explicar las medidas concretas adoptadas para atender a las personas vulnerables, como los indígenas, los migrantes internos e internacionales, los niños y niñas y las personas con discapacidad.
3. ¿En qué fecha y con qué medidas prevé eliminar el problema de las personas sin hogar, tal como lo exigen las normas internacionales de derechos humanos y el Objetivo 11, Meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?
4. Sírvase proporcionar información sobre las intenciones del Gobierno de reunir datos fiables y desglosados sobre las personas sin hogar.
5. Sírvase proporcionar más información sobre si las personas sin hogar pueden tener dificultades para acceder a las prestaciones sociales o de vivienda, a la vivienda social, a la atención médica o al seguro médico. ¿Qué medidas se han adoptado para abordar estas cuestiones?
6. Sírvase proporcionar más información sobre cualquier ley o reglamento que permita retirar a las personas de los espacios públicos contra su voluntad o prohibir que coman, cocinen o duerman en ellos. Sírvase aclarar en qué circunstancias esas leyes o reglamentos imponen multas o detenciones a las personas que permanecen en un espacio público y si

⁵ Véase mi informe sobre las personas sin hogar y las obligaciones del Estado: A/HRC/31/54

autorizan también la confiscación o destrucción de efectos personales, como sacos de dormir, tiendas de campaña u otros materiales utilizados como refugio. ¿Cuáles son las garantías establecidas para proteger los derechos de las personas sin hogar en estos supuestos?

7. Sírvase indicar si una persona sin hogar puede reclamar el derecho a la vivienda ante los tribunales o a través de otros mecanismos de derechos humanos.

Esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 60 días. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de una respuesta, insto a que se adopten todas las medidas provisionales necesarias para poner fin a las presuntas violaciones e impedir que vuelvan a producirse y, en caso de que las investigaciones apoyen o sugieran que las acusaciones son correctas, a que se garantice la rendición de cuentas de las personas responsables de las presuntas violaciones.

Tengo la intención de expresar públicamente en un futuro cercano mi preocupación por la situación de las personas sin hogar como una crisis mundial de derechos humanos. Considero que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Si emito un comunicado de prensa, mencionaré varios países como ejemplo de la crisis mundial de personas sin hogar, e indicaré que he estado en contacto con los respectivos gobiernos para aclarar las cuestiones relevantes.

La situación de las personas sin hogar es una crisis de derechos humanos a escala mundial; también estoy enviando cartas similares en las que se señala a la atención de otros gobiernos la situación de las personas sin hogar en sus respectivos países.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Leilani Farha

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

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, y sin perjuicio de la exactitud de estas alegaciones, quisiera señalar a la atención del Gobierno de su Excelencia las normas y reglas internacionales pertinentes.

Deseo señalar a la atención del Gobierno de su Excelencia las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972, en el que se establece que " 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]." De conformidad con el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos del Pacto "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 social* [el subrayado es nuestro]". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado en la Observación general N° 4 que el derecho a una vivienda adecuada incluye la asequibilidad, la accesibilidad y la seguridad jurídica de la tenencia.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que un Estado parte en el que un número significativo de personas se ven privadas de vivienda básica no cumple, a primera vista, las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto. Los Estados Partes deben demostrar que han hecho todo lo posible por utilizar el máximo de los recursos disponibles para cumplir sus obligaciones. Además, deseo dirigir al Gobierno de su Excelencia a mi informe sobre las personas sin hogar y el derecho a una vivienda adecuada (A/HRC/31/54), en el que observo que la situación de personas sin hogar constituye una grave violación del derecho a una vivienda adecuada, por lo que deben responder al problema de las personas sin hogar con el mayor grado de urgencia. Los gobiernos nacionales y subnacionales deben derogar inmediatamente toda ley o medida que penalice, imponga multas o restrinja a las personas que viven en la indigencia o comportamientos asociados con la indigencia, como dormir o comer en espacios públicos. Los gobiernos también tienen la obligación de combatir y prohibir cualquier ley o práctica que sirva para discriminar, estigmatizar y estereotipar negativamente a las personas que viven en la calle.

También llamo su atención sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972, que protege el derecho a la vida, entendido como "derecho supremo respecto del cual no se permite suspensión alguna", y "cuya protección efectiva es requisito indispensable para el disfrute de todos los demás derechos humanos y cuyo contenido puede ser conformado y permeado por

otros derechos humanos".⁶ El Comité de Derechos Humanos afirma específicamente que "La obligación de proteger la vida también implica que los Estados deberían adoptar medidas adecuadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida. Esas condiciones generales pueden incluir [...] la pobreza extrema y la falta de hogar". El Comité también afirma que "entre las medidas previstas para abordar las condiciones adecuadas que protejan el derecho a la vida se encuentran, según proceda, las medidas destinadas a garantizar el acceso sin demora de las personas a bienes y servicios esenciales, como los alimentos, el agua, el alojamiento" (énfasis añadido).⁷ Las violaciones del derecho a la vida deben tratarse con la máxima seriedad y urgencia. No cabe duda de que la falta de vivienda provoca situaciones en que se pone en riesgo el derecho a la vida.

También llamo su atención sobre el artículo 27.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile el 13 de agosto de 1990, que establece que "los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. ". El artículo 27.3 establece que "los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda". Es un hecho ampliamente reconocido que una vivienda inadecuada tiene un impacto negativo en la salud física, el bienestar y el desarrollo de los niños y niñas. Todo aumento del número de niños y niñas que viven en la calle es incompatible con la Convención.

Recuerdo el artículo 5(e) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Chile el 20 de octubre de 1971, que establece que "los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] iii. El derecho a la vivienda".

También recuerdo las Observaciones Generales No. 4, 7 y 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las que se subraya la necesidad de proporcionar una protección jurídica adecuada contra el desalojo forzoso, así como de garantizar el respeto de las debidas garantías procesales, un alojamiento alternativo y el acceso a un recurso efectivo para las personas que puedan verse afectadas por las órdenes de desalojo. Las demoliciones y la destrucción de bienes están estrictamente prohibidas en virtud del derecho internacional de derechos humanos. De acuerdo con estas Observaciones Generales, Chile debe haber explorado todas las alternativas viables al desalojo forzoso en consulta con las personas afectadas. Además, las demoliciones nunca deben conducir a que las personas desalojadas se queden sin hogar, garantizando la

⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 36, párr. 2.

⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 36, párr. 26.

existencia de instalaciones de vivienda alternativas adecuadas, el reasentamiento y la indemnización por los bienes perdidos.

Observo que a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Gobierno de Chile se ha comprometido a resolver el problema de las personas sin hogar. La meta 11.1 requiere que todos los Estados garanticen a todas las personas una vivienda adecuada, segura y asequible para 2030. Esto significa necesariamente que no haya personas sin hogar en el año 2030. Con este fin, los Estados deben adoptar estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos que tengan como objetivo garantizar la vivienda para todas las personas. Les remito a mi informe sobre las estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos (A/HRC/37/53), en el que expongo diez principios fundamentales para el desarrollo y la aplicación efectiva de esas estrategias. De acuerdo con estos principios, los Estados deben garantizar la participación política de las personas sin hogar en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las estrategias de vivienda basadas en los derechos. Las estrategias también deberían servir para combatir la estigmatización y la discriminación de las personas en situación de calle.

El texto completo de las normas contenidas en los instrumentos internacionales que me permito recordar y de los estándares internacionales aplicables se encuentra disponible en la página web www.ohchr.org, y puede ser proveído si se solicita.