



Asamblea General

Distr. general
12 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) de la lista preliminar*

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

Una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho a la no discriminación en este contexto

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Sra. Leilani Farha, Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto, presentado de conformidad con las resoluciones 15/8 y 34/9 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/72/50.



Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto

Resumen

En el presente informe la Relatora Especial examina el derecho a la vivienda en relación con las personas con discapacidad. Ofrece un panorama general de las distintas condiciones en que viven esas personas, que van desde el internamiento institucional, la falta de hogar y unas viviendas totalmente inadecuadas hasta experiencias de estigmatización y exclusión, en relación con una gran variedad de deficiencias, incluidas las psicosociales, las físicas, las sensoriales y las intelectuales, así como las deficiencias percibidas. La Relatora Especial se pregunta por qué los Estados o la comunidad internacional no han afrontado de forma prioritaria esas violaciones generalizadas de los derechos humanos.

La Relatora Especial analiza de qué manera el “paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad” enunciado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad puede revitalizar el derecho a una vivienda adecuada. Destaca los principios fundamentales de un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos, a saber, la dignidad, la igualdad sustantiva, la accesibilidad y la participación, así como la obligación primordial de hacer efectivo el derecho a la vivienda, aprovechando para eso al máximo los recursos de que se disponga, y relaciona esos principios con las características fundamentales del derecho a una vivienda adecuada. Reflexiona sobre lo que pueden hacer las personas con discapacidad para reivindicar de forma más eficaz el derecho a la vivienda y lo que pueden hacer los tribunales para atender debidamente a esas reivindicaciones, y examina algunas iniciativas eficaces de política y legislativas que son necesarias para aplicar ese derecho.

La Relatora Especial concluye su informe con recomendaciones fundamentales que ponen de relieve el potencial transformador del paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad y lo que se puede hacer para aprovecharlo mejor a fin de hacer efectivo el derecho de esas personas a la vivienda, de conformidad con los compromisos contraídos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Índice

	<i>Página</i>
I. El enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada	4
II. La realidad de las personas con discapacidad con respecto a la vivienda.	6
A. Problemas estadísticos	6
B. La experiencia de las personas con discapacidad con respecto a la vivienda.	7
III. Principios fundamentales del enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos	12
IV. Elementos fundamentales de una vivienda adecuada	17
V. Reivindicación del derecho de las personas con discapacidad a la vivienda	19
VI. Legislación, políticas y estrategias en materia de vivienda para las personas con discapacidad.	22
VII. Conclusiones y recomendaciones.	24

I. El enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada¹

1. Para las personas con discapacidad, elegir dónde y con quién vivir, ser parte de una comunidad y disponer de una vivienda adecuada y accesible son aspectos fundamentales para llevar una vida digna de manera independiente, una vida de participación, inclusión, igualdad y respeto de la diversidad. Las vivencias de las personas con discapacidad están marcadas por la indivisibilidad y la interdependencia entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos. Muchas veces, el acceso a una vivienda segura y garantizada, al agua y el saneamiento en el hogar y a la vida comunitaria con derecho a servicios y formas de apoyo marca la diferencia entre la vida y la muerte, la seguridad y el abuso, la pertenencia y el aislamiento. Sin embargo, el derecho a una vivienda adecuada con frecuencia no se tiene presente en las iniciativas de promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Es imprescindible que en la aplicación de los derechos de las personas con discapacidad se dé la misma importancia capital al derecho a una vivienda adecuada que la que tiene la vivienda en sus propias vidas.

2. La Relatora Especial considera que el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada debe entenderse como un diálogo entre la jurisprudencia y los glosadores que ha evolucionado a lo largo de muchos años y está garantizado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del marco de los derechos humanos de las personas con discapacidad establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se ha entendido que el derecho a la vivienda consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional abarca mucho más que disponer de un albergue físico. Está reconocido como el derecho a vivir con seguridad, paz y dignidad. Básicamente, está relacionado con los derechos a la vida y a la no discriminación, y a la libertad para elegir el lugar de residencia, así como con la libertad de expresión y de asociación y el derecho a participar en la adopción de decisiones públicas. Abarca aspectos como la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, unos gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, un lugar conveniente y la adecuación cultural². Esos elementos fundamentales del derecho a la vivienda tienen un significado especial para las personas con discapacidad y dan lugar a determinadas obligaciones de los Estados y otros agentes.

3. Al mismo tiempo, el derecho a una vivienda adecuada debe incorporar la comprensión transformadora de los derechos humanos de las personas con discapacidad que está recogida en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El “paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad” representa un “cambio radical en el discurso sobre los derechos”³. Da un nuevo significado a los conceptos de la interdependencia y la indivisibilidad de

¹ La Relatora Especial expresa su agradecimiento por todas las aportaciones recibidas para el presente informe, en particular las de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, el asesor de derechos humanos y discapacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los participantes en una consulta de expertos celebrada en Ginebra el 23 de junio de 2017. También agradece a los Gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones de personas con discapacidad y los particulares por sus respuestas, que se pueden consultar en la dirección de Internet www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Therighttohousingofpersonswithdisabilities.aspx.

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) relativa a la vivienda adecuada, párr. 8.

³ Michael Ashley Stein, “Disability Human Rights”, *California Law Review*, vol. 95, núm. 1 (febrero de 2007), pág. 74.

los derechos, en particular en lo que respecta al derecho a vivir con dignidad en un hogar dentro de una comunidad. En este paradigma se rechaza el enfoque médico o caritativo de la discapacidad y se reconoce que la discriminación, la desigualdad y las desventajas son respuestas elaboradas socialmente frente a la diversidad y la diferencia. Se ofrece una alternativa basada en los derechos humanos que sitúa a las personas con discapacidad en el centro de sus propias vidas, como sujetos de derechos. Se reconoce que la discriminación a menudo adopta la forma de programas y políticas encaminados a satisfacer las necesidades de los grupos dominantes y a hacer caso omiso de las necesidades de las personas con discapacidad. Se afirma que la dignidad, la autonomía, la independencia y la participación no solo dependen de que las personas no sean internadas en instituciones y se mantengan al margen del control del Estado, sino también de que los Gobiernos adopten medidas positivas a fin de apoyar el derecho a vivir en la comunidad como cada cual elija.

4. La incorporación del enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos a la comprensión del derecho a una vivienda adecuada es una labor progresiva. En los años en que se fueron forjando los conceptos vinculados a los derechos humanos a nivel internacional, las personas con discapacidad eran a menudo invisibles, y muchas veces se pasaba por alto su derecho a una vivienda adecuada. La discapacidad no figuraba entre los motivos de discriminación en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La discapacidad empezó a ser objeto de más atención durante el Año Internacional de las Personas con Discapacidad (1981) y el Decenio de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad (1983 a 1992), pero no se elaboró un marco normativo hasta 1993, año en que la Asamblea General aprobó las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

5. En 1994 se produjo un avance importante, con la aprobación por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la observación general núm. 5 (1994), relativa a las personas con discapacidad. El Comité observó que aproximadamente el 70% de las personas con discapacidad en todo el mundo carecían de acceso a los servicios que necesitaban y que “no hay un solo país en el que no se necesite desarrollar un esfuerzo importante en materia normativa y de programas”⁴. Destacó que los Estados estaban obligados a “adoptar medidas positivas para reducir las desventajas estructurales ... a fin de conseguir los objetivos de la plena participación e igualdad dentro de la sociedad” de todas las personas con discapacidad, y que ello incluía el derecho a servicios de apoyo para vivir en la comunidad y a una vivienda accesible, lo que entrañaba recursos adicionales⁵.

6. No obstante, la negociación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dio lugar a un enfoque transformador de la discapacidad por el cual los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad se integraban en un marco unificado. En la Convención se reconoce el derecho a una vivienda adecuada en igualdad de condiciones y sin discriminación, incluso mediante la realización de ajustes razonables. Además, el derecho sustantivo de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada se sostiene fuera de un marco de “goce en igualdad de condiciones” y sin hacer comparaciones con el resto de la población. Por lo tanto, en la Convención se reconoce que el derecho a una vivienda adecuada tiene un

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 5 (1994), relativa a las personas con discapacidad, párr. 8.

⁵ *Ibid.*, párr. 9.

significado especial para las personas con discapacidad y se imponen obligaciones claras al respecto a los Estados.

7. A la luz de las condiciones extremas de vivienda inadecuada, del internamiento institucional y de la falta de hogar que sufren las personas con discapacidad en todo el mundo, así como del compromiso contraído por los Estados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el sentido de garantizar el acceso a una vivienda adecuada y asequible para 2030, la Relatora Especial considera que incorporar el paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad al derecho a una vivienda adecuada es una cuestión de máxima prioridad para los Estados y la comunidad internacional.

II. La realidad de las personas con discapacidad con respecto a la vivienda

A. Problemas estadísticos

8. En el *Informe mundial sobre la discapacidad 2011* se estima que las personas con discapacidad representan entre el 15,6% y el 19,4% de la población mundial. Ese porcentaje aumenta hasta el 18% de la población en los países de ingresos bajos, frente al 11,8% en los países de ingresos más altos⁶. Por consiguiente, hay más de 1.000 millones de personas con discapacidad en todo el mundo, pero hay pocos datos de dominio público sobre las condiciones en que vive ese grupo.

9. La falta de una aplicación sistemática de métodos aceptados para encuestar a las personas con discapacidad ha redundado en diferencias importantes en los datos, lo que dificulta la comparación entre países o regiones⁷. En las encuestas y los censos generales que se efectúan en los hogares se suele pasar por alto a las personas que carecen de hogar o que viven en instituciones, centros de atención de grupos o asentamientos informales no reconocidos. Por lo general, al recopilar información sobre las personas con discapacidad se han aplicado definiciones restrictivas y se han desatendido las cuestiones relativas a la vivienda.

10. El Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad ha elaborado dos listas de preguntas estándar para realizar encuestas de población. La lista breve abarca 6 ámbitos básicos de actividad y ha sido adoptada por 70 países. Ofrece a los Estados la mejor oportunidad para obtener datos desglosados que permitan establecer comparaciones internacionales y parámetros de referencia⁸. La lista ampliada abarca una mayor variedad de ámbitos, entre ellos algunos relacionados con deficiencias psicosociales⁹. En ninguna de las listas se aborda el tema de la vivienda. La mejor manera de obtener datos fiables sobre la vivienda y la discapacidad es realizar encuestas basadas en la lista ampliada y añadir preguntas sobre la vivienda y la falta de hogar.

11. En las encuestas sobre las condiciones de vivienda de las personas con discapacidad se pone de manifiesto la existencia de desigualdades notables en el

⁶ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad 2011* (Ginebra, Ediciones de la OMS, 2011), págs. 25 a 29.

⁷ *Ibid.*, págs. 21 a 29.

⁸ La lista breve de preguntas se puede consultar en la dirección www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/. Las seis preguntas se refieren a la vista, el oído, la capacidad de caminar, las facultades cognitivas, el cuidado personal y la comunicación.

⁹ La lista ampliada de preguntas se puede consultar en la dirección www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/extended-set-of-disability-questions/.

ejercicio del derecho a la vivienda. En una encuesta realizada por la República de Corea en 2015 se llegó a la conclusión de que las personas con discapacidad tenían muchas más probabilidades que las demás de tener dificultades para pagar el alquiler y otros gastos de vivienda, menos probabilidades de tener una vivienda “adecuada” y más probabilidades de tener una vivienda que no cumpliera las condiciones mínimas de habitabilidad¹⁰.

B. La experiencia de las personas con discapacidad con respecto a la vivienda

1. Estigmatización, discriminación y criminalización

12. Las percepciones estigmatizadoras de la discapacidad como una anomalía, una inferioridad o un problema de salud asociado a una enfermedad se manifiestan claramente en la experiencia de las personas con discapacidad en lo que respecta a la vivienda. Esas personas a menudo se ven obligadas a quedarse en sus hogares debido a la estigmatización y el miedo a la violencia. Muchas veces los proyectos de creación de viviendas para personas con discapacidad psicosocial o intelectual se encuentran con el rechazo de los vecinos, quienes con frecuencia evitan o excluyen a los residentes de dichas viviendas. También es frecuente esconder a los niños con discapacidad y apartarlos de la familia extensa, los vecinos y otros niños¹¹.

13. Al buscar una vivienda, sea esta privada o pública, las personas con discapacidad se enfrentan a la discriminación tanto manifiesta como indirecta. A veces se deniega el acceso a la vivienda a causa de un temor irracional de que el lugar quede infectado. En muchos países se utilizan los ingresos y la situación laboral como criterios para aceptar a los posibles arrendatarios, de tal manera que los trabajadores bien remunerados, con contratos a tiempo completo y sin discapacidad son considerados “aptos” para alquilar viviendas asequibles, en tanto que se niega el acceso a estas a las personas con discapacidad e ingresos bajos. Se suele considerar que las personas con discapacidad psicosocial son inadecuadas como arrendatarios debido a su conducta “anormal”, definida como “antisocial”. Las personas con discapacidad intelectual también son objeto de discriminación sobre la base de una supuesta falta de aptitud para cuidar las instalaciones, y se les priva de la capacidad jurídica para firmar contratos de alquiler.

14. La discriminación se ve agravada por otros motivos, concretamente el sexo, el género, la condición socioeconómica, la raza y la pertenencia a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Entre los pueblos indígenas del Canadá, la tasa de discapacidad duplica la de la población no indígena, y sus miembros son objeto de una discriminación múltiple por ser indígenas, por ser pobres y por sufrir discapacidad¹². La criminalización de las personas con discapacidad, en especial las que carecen de hogar y las que sufren discapacidad psicosocial, es algo común. Una sucesión de acontecimientos que se da con mucha frecuencia en las personas con discapacidad psicosocial es que, primero, pierdan su vivienda, al no hacerse los ajustes necesarios o no recibir suficiente asistencia financiera, y luego, en el contexto de las personas sin hogar, se les criminalice, para acabar siendo encarceladas. En la cárcel, las medidas punitivas que se aplican a las personas con discapacidad psicosocial agravan su aislamiento y su segregación, redundan en un

¹⁰ Véase el documento preparado por la República de Corea para el presente informe.

¹¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Niños, niñas y jóvenes con discapacidad”, Hoja informativa (mayo de 2013), pág. 25. Puede consultarse en la dirección https://www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5-o_spanish-r4.pdf.

¹² Véase el documento elaborado para el presente informe por una coalición de organizaciones no gubernamentales canadienses.

mayor deterioro de su salud mental y desembocan en un círculo vicioso de falta de hogar y encarcelamiento.

2. El internamiento institucional y la privación de elección

15. El internamiento institucional es un claro ejemplo de cómo se producen las violaciones del derecho a la vivienda cuando la discapacidad se malinterpreta como un problema de salud. Con el pretexto de proporcionarles un “tratamiento” o “atención”, las personas con discapacidad son apartadas de la población en general, aisladas y sometidas a un control social extremo. En el internamiento institucional a menudo se combinan las peores condiciones de vida, una privación grave de la libertad y un trato cruel e inhumano que puede llegar hasta la agresión física y sexual. Como se ha documentado en países como Guatemala, Indonesia y México, las instituciones están invariablemente abarrotadas y el acceso a servicios de saneamiento e higiene es escaso o nulo¹³. Muchas veces los residentes de las instituciones o las personas que se encuentran en entornos similares no pueden mantener relaciones sociales o familiares fuera de ese entorno y carecen de elección con respecto a las actividades, las relaciones sociales, la sexualidad y la identidad. Las personas con discapacidad psicosocial o intelectual son las que corren más peligro de ser internadas por la fuerza¹⁴ y, fuera de las instituciones oficiales, a menudo son sometidas a niveles extremos de control similar al que se aplica en esas instituciones, en casas de huéspedes u hogares “de transición” privados.

16. También en los orfanatos que acogen a niños abandonados se interna en instituciones y se aísla a los niños con discapacidad. Los resultados de un estudio indicaron que el 45% de los niños que viven en instituciones estatales de la Federación de Rusia tenían deficiencias¹⁵.

17. El internamiento forzado se suele producir como consecuencia indirecta de otras violaciones del derecho a una vivienda adecuada. Cuando los Estados no proporcionan las formas de apoyo necesarias para vivir en la comunidad, o cuando las personas con discapacidad o sus familias simplemente carecen de medios para costear la vivienda, las personas con discapacidad pueden verse obligadas a vivir en instituciones debido a la falta de opciones de vivienda¹⁶. La protección legislativa de la capacidad jurídica y la adopción de decisiones de apoyo pueden resultar ineficaces en el contexto de las decisiones relativas a la vivienda, si no se dispone de apoyo o viviendas asequibles para vivir en la comunidad.

18. En otras circunstancias, puede ser que la decisión de vivir en un entorno institucional o de permanecer con la familia sea adoptada por uno de los padres, el tutor o un miembro de la familia de una persona con discapacidad en su nombre. Es posible que las instituciones, cuya utilización en un primer momento ha sido opcional, posteriormente nieguen a los residentes el derecho a salir de ellas. Vivir

¹³ A/71/310, párrs. 25 y 26; caso núm. MC 370/12 pacientes del Hospital Federico Mora, Guatemala; Human Rights Watch, “Living in Hell: how people with mental health conditions in Indonesia are treated” (21 de marzo de 2016), puede consultarse en la dirección www.hrw.org/report/2016/03/21/living-hell/abuses-against-people-psychosocial-disabilities-indonesia; Disability Rights International, “Sin justicia: tortura, tráfico y segregación en México” (México, D.F., 2015), puede consultarse en la dirección https://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Sin-Justicia-MexRep_21_Abr_ESPA%C3%91OL.pdf.

¹⁴ A/HRC/28/37, párr. 19.

¹⁵ Human Rights Watch, “Children with disabilities living in special homes in Russia: what life is like and what needs to change”, 15 de septiembre de 2014. Puede consultarse en la dirección www.hrw.org/report/2014/09/15/abandoned-state/violence-neglect-and-isolation-children-disabilities-russian.

¹⁶ A/HRC/28/37, párr. 25.

durante años en un entorno segregado socava enormemente la autonomía de los residentes y su capacidad de actuar de forma independiente, y hace que les sea difícil confiar en una alternativa positiva basada en la comunidad, o incluso imaginar esa posibilidad.

19. La desinstitucionalización puede tener consecuencias fatales si no se cuenta con una vivienda adecuada ni apoyo comunitario. En la provincia de Gauteng (Sudáfrica), debido a unos recortes presupuestarios efectuados por el Gobierno, más de 1.300 personas con discapacidad psicosocial e intelectual fueron trasladadas de un hospital privado y puestas a cargo de varias organizaciones no gubernamentales, la mayoría de las cuales carecían de la capacidad, las posibilidades de vigilancia y los recursos necesarios para atender a las necesidades de las personas trasladadas. Ello dio lugar a malos tratos generalizados y a la muerte de más de 70 personas¹⁷.

3. Falta de hogar

20. La falta de hogar afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Se trata de un círculo vicioso en el que la discapacidad conduce a menudo a la falta de hogar, y esta, a su vez, genera o agrava las deficiencias y las barreras adicionales relacionadas con la estigmatización y el aislamiento. El 43% de los adultos sin hogar que se encuentran en centros de acogida en los Estados Unidos de América tienen alguna discapacidad¹⁸. Las personas con discapacidad psicosocial e intelectual son especialmente vulnerables a la falta de vivienda y sus consecuencias.

21. La Relatora Especial ha propuesto un nuevo marco basado en los derechos, en el que la falta de hogar se entiende no solo como una privación (tanto física como social) de vivienda, sino también como una identidad colectiva creada por la sociedad y vinculada a la estigmatización y la discriminación cimentadas, en gran parte, en percepciones imperantes sobre las personas con discapacidad. El resultado de ello es que, en la mayoría de los lugares, ese grupo sufre un aislamiento y un abandono graves. En muchos casos, la falta de hogar y las violaciones conexas del derecho a la vida son consecuencia de una desinstitucionalización llevada a cabo sin contar con el apoyo comunitario adecuado ni con vivienda asequible en la comunidad¹⁹.

22. La falta de hogar de que adolecen las personas con discapacidad también está vinculada a la ruptura de las relaciones familiares. Los resultados de un estudio realizado en Montreal (Canadá) sobre las personas sin hogar con discapacidad intelectual indicaron que casi todas las personas que vivían en la calle o en centros de acogida no habían tenido contacto alguno con su familia desde que se habían quedado sin hogar²⁰. En una misión realizada en Chile, la Relatora Especial visitó un centro de acogida para personas sin hogar dirigido por el Ejército de Salvación en Valparaíso, en el que muchos de los residentes eran personas con discapacidad intelectual o psicosocial que habían sido rechazadas o abandonadas por sus familias.

¹⁷ Véase la comunicación de Sudáfrica, que se puede consultar en la dirección <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Communications.aspx>; Malegapuru W. Makgoba, “The report into the circumstances surrounding the deaths of mentally ill patients: Gauteng Province” (Pretoria (Sudáfrica), Oficina del Defensor del Pueblo para Asuntos Sanitarios, 2017).

¹⁸ National Council on Disability, “The state of housing in America in the 21st century: a disability perspective” (Washington, D.C., 19 de enero de 2010), pág. 10. Puede consultarse en la dirección www.ncd.gov/publications/2010/Jan192010.

¹⁹ A/HRC/34/58, párr. 18.

²⁰ C. Mercier y S. Picard, “Intellectual Disability and Homelessness”, *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 55, núm. 4 (Montreal, 2011), págs. 441 a 449.

4. Asentamientos informales y campamentos de personas sin hogar

23. Las personas con discapacidad que viven en la pobreza en las ciudades suelen estar en asentamientos informales o campamentos de personas sin hogar. La Relatora Especial quedó impresionada por las deplorables condiciones que sufren las personas con discapacidad en esos contextos. Muchas de ellas, incluso niños pequeños y personas de edad, languidecen aisladas, a veces en cuartos oscuros sin electricidad, ocultas en la parte trasera de las viviendas, sin acceso a centros comunitarios, oportunidades sociales ni dispensarios.

24. Muchas veces las instalaciones de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene son inaccesibles y se encuentran a cierta distancia de la vivienda. En ese caso, es posible que las personas que tienen dificultades para moverse necesiten ayuda o se vean obligadas a arrastrarse por el suelo para llegar a las instalaciones. En muchas situaciones, sencillamente las personas con discapacidad no pueden llegar hasta los inodoros, tienen que defecar en sus hogares y, a menudo, no pueden eliminar los desechos. Las calles o callejones de los asentamientos informales suelen ser de arena, grava o barro y a veces se encuentran en riscos y laderas escarpadas y no son accesibles para las personas en sillas de ruedas o con movilidad reducida.

25. Las experiencias de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial que viven en asentamientos informales y campamentos de personas sin hogar son muy diversas. En algunos casos, las comunidades desarrollan impresionantes redes informales para proporcionar el apoyo necesario y garantizar la inclusión en la comunidad, ofreciendo así una vida en comunidad con la que se evita el internamiento institucional y la segregación. No obstante, en otras situaciones, como observó de primera mano la Relatora Especial en su misión, en los asentamientos informales se reproducen los patrones sociales de discriminación y aislamiento, agravados por la privación de las necesidades más básicas.

5. Vivir con la familia

26. Para muchas personas con discapacidad, la única opción es vivir con la familia y depender del apoyo informal. Los miembros de la familia suelen mostrar un compromiso firme en la prestación de apoyo. Normalmente quienes prestan apoyo son las mujeres, que con frecuencia son abandonadas por sus cónyuges y se ven obligadas a renunciar a las posibilidades de empleo, lo que genera pobreza a largo plazo²¹.

27. Sin embargo, en otras circunstancias vivir con la familia no es una opción apropiada ni segura. Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de ser objeto de abuso dentro de la familia o en otro tipo de unidades familiares. En un estudio realizado en Uganda, la mitad de las personas con discapacidad psicosocial entrevistadas dijeron haber sido objeto de malos tratos por parte de sus familiares²². En otro estudio se constató una alta incidencia de abusos cometidos contra niños con discapacidad por personas de las que dependía su supervivencia y bienestar²³. A veces las personas con discapacidad son atadas o encadenadas por sus familiares²⁴ o

²¹ A/HRC/34/58, párr. 20.

²² Mental Disability Advocacy Centre y Mental Health Uganda, *“They Don’t Consider Me as a Person”*: *Mental Health and Human Rights in Ugandan Communities* (2014), pág. 16.

²³ Handicap International y Save the Children, *“Out from the Shadows: sexual violence against children with disabilities”* (Londres, Save the Children Reino Unido, 2011), pág. 15. Puede consultarse en la dirección

www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/out_of_the_shadows_5.pdf.

²⁴ Mental Disability Advocacy Centre y Mental Health Users Network of Zambia, *Human Rights and Mental Health in Zambia* (2014), pág. 24.

se las deja encerradas y aisladas²⁵. La capacidad de denunciar se ve limitada por el aislamiento a que es sometida la persona y por el hecho de depender del apoyo del perpetrador y, en muchos casos, las personas que sufren estos abusos no tienen a nadie a quien acudir para pedir ayuda.

6. Vivienda, barrios y elaboración de programas

28. En la mayoría de los casos, al elaborar programas de vivienda y de desarrollo se hace como si las personas con discapacidad no existieran, no fueran a vivir en esos lugares o no fueran dignas de consideración. Ni los programas de vivienda ni la planificación urbana suelen disponer de medidas para comprobar la ausencia de barreras arquitectónicas, y en los programas de asistencia internacional para el desarrollo relativos a la vivienda no se suelen incluir requisitos ni recursos en materia de vivienda accesible. Los fondos para vivienda y los subsidios individuales de vivienda que proporcionan muchos Gobiernos se basan en lo que se consideran gastos “normales” de alimentación, vivienda y otras necesidades, sin tener en cuenta los mayores gastos en que han de incurrir las personas con discapacidad. Los criterios para obtener un crédito o para celebrar un contrato de alquiler se evalúan, por lo general, sobre la base de la relación “normal” entre el crédito o el alquiler y los ingresos, relación esta que para las personas con discapacidad resultaría inalcanzable y, ciertamente, no sería “normal”.

29. La inaccesibilidad de la vivienda y los programas formulados sin tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad privan a la sociedad de los beneficios de la plena participación de esas personas en todos los ámbitos de la vida y son muy onerosos para los Estados. Además, la realización de ajustes razonables en función de las necesidades individuales es mucho más costosa y difícil de lo que sería si las viviendas se diseñaran de una manera que fueran accesibles o que permitiera modificarlas fácilmente²⁶.

7. Los desastres naturales, los conflictos y otras situaciones humanitarias

30. Los desplazamientos masivos provocados por situaciones de riesgo, por ejemplo, conflictos armados, emergencias humanitarias y desastres naturales, tienen consecuencias catastróficas para las personas con discapacidad. En una encuesta efectuada por las Naciones Unidas se determinó que solo el 20% de las personas con discapacidad podrían evacuar inmediatamente sin dificultad los espacios donde viven en caso de emergencia, y que un número desproporcionado de ellas resultarían lesionadas o morirían en caso de desastre, debido a que los esfuerzos organizados no atenderían a sus necesidades²⁷. Las personas con discapacidad que son refugiados, que se ven afectadas por desastres o que viven en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto son especialmente vulnerables a los desplazamientos masivos y a menudo reiterados, la escasez de recursos, la limitación o la ausencia de servicios, la falta de acceso a servicios de rehabilitación o reconstrucción y una gran variedad de problemas de seguridad.

31. Los conflictos y los desplazamientos también dan lugar al aumento del número de personas con discapacidad. Por ejemplo, en el Líbano, la República Árabe Siria y la Franja de Gaza, los conflictos han contribuido a que haya muchas personas con

²⁵ Mental Disability Advocacy Centre y Mental Health Uganda, “*They Don’t Consider Me as a Person*”, pág. 17.

²⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2 (2014) relativa a la accesibilidad, párr. 15.

²⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “*Living with disability and disasters: UNISDR 2013 survey on living with disabilities and disasters — key findings*” (2014), pág. 2.

discapacidad²⁸. Al mismo tiempo, en cada uno de esos lugares, las viviendas adecuadas y accesibles son muy escasas de resultas de la destrucción del parque de viviendas y de la falta de acceso a los materiales y los recursos necesarios para reconstruir las viviendas, o de la existencia de determinadas políticas que bloquean dicho acceso. En los campamentos de refugiados, el hecho de que las letrinas estén mal iluminadas y alejadas puede dificultar el acceso y dar lugar a que las mujeres con discapacidad sufran experiencias de violencia sexual y, como las vías son estrechas y están muy concurridas, las personas con discapacidad visual se pueden caer en las cloacas abiertas²⁹.

32. El derecho a la vivienda es un elemento central de la acción humanitaria, desde el alojamiento de emergencia hasta los alojamientos y asentamientos a más largo plazo. No obstante, hasta hace poco se ha proporcionado alojamiento sin tener en cuenta las posibles barreras con que se pueden encontrar las personas con discapacidad.

III. Principios fundamentales del enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos

33. La fusión singular de los derechos civiles, políticos y económicos, y sociales y culturales prevista en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tiene un potencial inmenso para revitalizar el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada. En ese contexto, hay cinco principios fundamentales del paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad que son particularmente importantes para comprender el derecho a una vivienda adecuada³⁰.

1. Dignidad, autonomía y libertad para elegir

34. “El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas” es uno de los principios rectores que se establecen en el artículo 3 a) de la Convención, cuya importancia es particularmente esencial para interpretar el derecho a una vivienda adecuada. La privación de la facultad de elegir dónde y con quién vivir suele ser la agresión más grave a la dignidad y la autonomía de las personas con discapacidad.

35. La libertad de las personas con discapacidad para elegir no solo constituye un derecho civil y político que las protege del internamiento forzado. En el artículo 19 de la Convención se considera que el derecho a elegir libremente dónde y con quién vivir es un derecho positivo a ser incluido en la comunidad y a tener acceso a una variedad de servicios de asistencia residencial y otros servicios de apoyo. Además, el artículo 19 se debe leer conjuntamente con el artículo 28, y se ve reforzado por

²⁸ Oficina Central Palestina de Estadística, “On the eve of the International Population Day”, 11 de julio de 2013. Puede consultarse en la dirección www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lang=en&ItemID=844&mid=3171&wversion=Staging; Jad Chaaban y otros, “Survey on the socioeconomic status of Palestine refugees in Lebanon” (Universidad Americana de Beirut y Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, 2016), pág. 10; HelpAge International y Handicap International, *Hidden Victims of the Syrian Crisis: Disabled, Injured and Older Refugees* (Londres y Lyon, Park Lane Press, 2014), pág. 6.

²⁹ Michael Ashley Stein y Janet E. Lord, “Enabling refugee and IDP law and policy: implications of the U.N. Disability Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, *Faculty Publications* (2011), págs. 408 y 431.

³⁰ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 3, 9, 19 y 28.

este, pues obliga a asegurar el acceso no solo a los servicios, sino también a un lugar adecuado y accesible en el que vivir.

2. Igualdad sustantiva y no discriminación

36. En la Convención se enuncia un concepto amplio y sustantivo del derecho a la igualdad y la no discriminación. La prohibición de la discriminación incluye toda distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. De este modo, la disposición se hace extensiva a las carencias que pueda haber en cuanto a hacer frente a la desigualdad sistémica en el acceso a una vivienda adecuada, en particular las que estén relacionadas con unos servicios inadecuados, una protección social insuficiente y la falta de vivienda asequible.

37. El derecho a la no discriminación exige también la adopción de medidas positivas por parte de los Gobiernos y las entidades privadas para la realización de ajustes razonables en función de las necesidades de las personas con discapacidad, siempre y cuando los ajustes que haya que realizar sean “necesarios y adecuados” y no supongan una “carga desproporcionada o indebida”. Los ajustes razonables no se limitan a las modificaciones físicas de las viviendas existentes. También abarcan la obligación de adaptar la aplicación de las leyes y las políticas³¹. Como componente del derecho a la no discriminación, se considera que los ajustes razonables son una obligación inmediata de los Estados.

38. La igualdad y la no discriminación son fundamentales para hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad a la vivienda de acuerdo con el artículo 28. Los Estados deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para abordar la falta de hogar y la privación de vivienda sistémicas, que afectan de manera desproporcionada a las personas con discapacidad, y esforzarse por lograr la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada para todas las personas con discapacidad. En la Convención queda muy claro que el derecho de las personas con discapacidad a la no discriminación no es simplemente un derecho negativo que exige que los Gobiernos y las entidades privadas se abstengan de adoptar medidas que excluyan a las personas con discapacidad, sino también un derecho positivo que les exige tomar medidas para garantizar que esas personas disfruten del derecho a la vivienda. Como señala Andrea Broderick, la intersección de la igualdad y los derechos socioeconómicos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad puede ser la clave para superar las desigualdades estructurales a que llevan demasiado tiempo enfrentándose las personas con discapacidad y, por extensión, otros grupos marginados³².

3. Accesibilidad

39. El artículo 9 de la Convención, en el que se describe la obligación de los Estados de identificar y eliminar las barreras y garantizar la accesibilidad, es otra disposición singular de ese instrumento que es particularmente importante con respecto a la vivienda. Como afirmó el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su observación general núm. 2 (2014), relativa a la accesibilidad, ese aspecto es una condición previa para que las personas con

³¹ Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 3/2011, *Sra. H.M. c. Suecia*, dictamen aprobado el 19 de abril de 2012.

³² Andrea Broderick, “Harmonisation and cross-fertilisation of socio-economic rights in the human rights treaty bodies: disability and the reasonableness review case study”, *Laws (Special Issue Disability Human Rights Law)*, vol. 5, núm. 4 (2016), pág. 14.

discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida³³.

40. Con arreglo al artículo 9, los Estados están obligados a asegurar que en todas las viviendas que se pongan a disposición del público, incluidas las viviendas sociales y las privadas en régimen de alquiler, se tengan en cuenta todos los aspectos de accesibilidad relativos a las personas con discapacidad. En el artículo se abordan una gran variedad de cuestiones relativas a la accesibilidad “incluyendo el entorno físico, el transporte, la información y la comunicación, y los servicios”³⁴, y se establecen algunas obligaciones: garantizar la accesibilidad física, por ejemplo mediante rampas y puertas accesibles, así como la accesibilidad de las ventanas, los baños y las cocinas; eliminar las barreras de comunicación a las que se enfrentan las personas con discapacidad que solicitan la vivienda o que la habitan; y garantizar el acceso al trabajo, los servicios y los espacios públicos; en definitiva, garantizar la accesibilidad de todos los aspectos del entorno habitacional. Tal como ha señalado sistemáticamente la Relatora Especial en su diálogo con los funcionarios públicos, según ese artículo, los Estados también deben abordar las barreras económicas y sociales que menoscaban la accesibilidad previendo suficientes prestaciones o subsidios de vivienda para cubrir el costo de una vivienda adecuada y otros servicios.

41. El artículo 9 también se debe leer conjuntamente con la obligación de hacer efectivo de manera progresiva el derecho a una vivienda adecuada de conformidad con el artículo 28. Tal como señaló Gerard Quinn, muchas de estas obligaciones exigirán recursos y grandes cambios sistémicos, todo ello sujeto a la obligación general que figura en el artículo 4, párrafo 2, en el sentido de lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de los derechos socioeconómicos³⁵. Se puede considerar que las obligaciones que deben cumplir los Estados según el artículo 9 son componentes del requisito de aplicar de inmediato las estrategias inclusivas basadas en los derechos, a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Tanto en las estrategias de vivienda como en los planes para la aplicación de medidas de accesibilidad, se deben establecer plazos definidos, asignar recursos adecuados, prescribir las obligaciones de las autoridades públicas, incluidas las autoridades regionales y locales, y las entidades privadas, y garantizar la participación de los afectados y la consulta con ellos³⁶. Una de las obligaciones inmediatas de los Estados es velar por que las nuevas viviendas se construyan de conformidad con los requisitos de diseño sin barreras. Los Estados también deben adoptar, lo antes posible, legislación y planes para garantizar que, con el tiempo, se eliminen las barreras existentes en las viviendas³⁷.

³³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2, párrs. 13 y 14.

³⁴ *Ibid.*, párr. 13.

³⁵ Gerard Quinn, “The interaction of non-discrimination with article 9: added reasonment”, documento inédito, septiembre de 2010, citado por Janet Lord en una disertación ofrecida en 2010 con motivo del día de debate general del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en relación con la accesibilidad.

³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4, párr. 12; y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2, párr. 24.

³⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2, párr. 14.

4. Participación y acceso a la justicia

42. La participación es fundamental para la aplicación del derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada. En el artículo 4, párrafo 3, de la Convención se afirma que, en la aplicación de legislación, políticas u otras decisiones, los Estados deben celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan. Como señaló la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, la participación fomenta la capacidad de actuar como agentes activos y el empoderamiento, la apropiación, el orgullo y la adopción de mejores decisiones, ya que las personas con discapacidad están en mejores condiciones para identificar sus distintas necesidades³⁸. Sin embargo, la participación efectiva se debe basar en los derechos humanos y una verdadera rendición de cuentas. De acuerdo con el artículo 33 de la Convención, todos los Estados deben establecer instituciones independientes para supervisar su aplicación, en particular el derecho a la vivienda, velando por la integración y la participación plenas de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en todos los niveles del proceso de seguimiento.

43. De conformidad con el artículo 13 de la Convención, es necesario que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia en todas las etapas de los procedimientos judiciales, en igualdad de condiciones con las demás. Los Estados deberían garantizar el acceso a la justicia de las demandas relativas al derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada, establecer mecanismos de denuncia y rendición de cuentas, y garantizar que los tribunales estén autorizados y dotados de recursos adecuados para tramitar y resolver demandas relacionadas con el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada. Las instituciones nacionales de derechos humanos también tienen una función importante que desempeñar en lo que respecta a facilitar la participación y la supervisión efectiva aportando mecanismos independientes de rendición de cuentas, y a posibilitar el acceso a la justicia mediante procedimientos de denuncia, incoando demandas sistémicas ante los tribunales o apoyando las que se presenten.

5. Obligación de adoptar medidas razonables, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada

44. En el artículo 2, párrafo 1, de la Convención se refleja la disposición del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sentido de que cada uno de los Estados Partes se comprometa a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos consagrados en esos instrumentos. El criterio de la razonabilidad se ha incorporado al Protocolo Facultativo del Pacto. Los tribunales, los órganos de tratados y los comentaristas han articulado un criterio de “razonabilidad” para determinar si las medidas positivas adoptadas por los Estados cumplen los requisitos del derecho internacional de los derechos humanos³⁹.

45. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado algunos indicadores para establecer si un Estado ha cumplido el criterio de razonabilidad, entre ellos los siguientes:

a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute del derecho;

³⁸ A/HRC/31/62, párrs. 28 a 31.

³⁹ Véase Malcom Langford y otros, eds., *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria, Sudáfrica, Pretoria University Law Press, 2016).

- b) Si la asignación de recursos se ajusta a las normas internacionales de derechos humanos;
- c) Si las medidas se adoptaron en un plazo razonable;
- d) Si se ha abordado la precaria situación de las personas o grupos desfavorecidos y marginados;
- e) Si en las políticas se ha dado prioridad a las situaciones graves o de riesgo;
- f) Si la adopción de decisiones es transparente y participativa⁴⁰.

46. El criterio de razonabilidad para evaluar el cumplimiento por los Estados de la obligación de adoptar medidas al objeto de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada para las personas con discapacidad es paralelo al criterio similar que se aplica en el contexto de la realización de ajustes en función de las necesidades individuales de las personas con discapacidad. El primero se basa en el criterio de utilizar el máximo de los recursos de que se disponga para evaluar medidas programáticas a fin de hacer frente a las necesidades sistémicas de las personas con discapacidad, mientras que el segundo se basa en el criterio de la carga desproporcionada o indebida en relación con las medidas concretas necesarias en cada caso. Sin embargo, en muchos casos, en las medidas positivas adoptadas por los Gobiernos para garantizar el acceso a una vivienda accesible no existe una división clara entre las necesidades individuales y las necesidades compartidas con otras personas. Tal como apuntan Janet E. Lord y Rebecca Brown, la obligación de realizar ajustes razonables en función de las necesidades particulares de las personas con discapacidad se funde con la obligación establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en las disposiciones sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el sentido de utilizar el máximo de recursos de que se disponga para hacer efectivos los derechos sustantivos en cuestión⁴¹.

47. Para la Relatora Especial, es fundamental que ambas dimensiones de las obligaciones positivas de los Estados se apliquen sobre la base de un sólido criterio de razonabilidad. Ello significa adoptar medidas razonables para dar respuesta a la necesidad sistémica de viviendas adecuadas y accesibles que tienen las personas con discapacidad mediante las asignaciones presupuestarias y la ejecución de los programas necesarios y cumpliendo, al mismo tiempo, la obligación inmediata de ajustarse a las necesidades individuales. En ambos contextos, el requisito de adoptar medidas razonables debería considerarse un criterio riguroso que se debe cumplir, y nunca debería utilizarse para justificar la inacción⁴².

48. La Relatora Especial también subraya que, en el ámbito de la vivienda, muchas veces los ajustes razonables se vinculan a pautas sistémicas de discriminación y desequilibrios de poder que dan lugar a que una sociedad esté bien concebida para unos, pero no para otros⁴³. El Tribunal Supremo del Canadá advirtió

⁴⁰ Véase la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa a la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que se disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto, E/C.12/2007/1.

⁴¹ Janet E. Lord y Rebecca Brown, “The role of reasonable accommodation in securing substantive equality for persons with disabilities: the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities”, en *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Basser y Melinda Jones, eds. (Brill Publishers, 2011), pág. 279.

⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrs. 9 a 11.

⁴³ Shelagh Day y Gwen Brodsky, “The duty to accommodate: who will benefit?”, *Canadian Bar Review*, vol. 75 (1996).

que no se debería permitir que las reivindicaciones de ajustes razonables impidieran el escrutinio de la discriminación sistémica ni perpetuaran los desequilibrios de poder que han dado lugar a que en la formulación de políticas se hayan desatendido las necesidades o perspectivas de los grupos marginados⁴⁴. En cada caso concreto, es importante preguntarse no solo lo que la persona con discapacidad en cuestión necesita para que se garantice la igualdad, sino también por qué el sistema de vivienda creó la necesidad del ajuste individual para empezar. Normalmente, la modificación de los edificios o de las políticas de vivienda solo se solicita porque, desde el principio, al diseñar unos u otras no se tuvieron debidamente en cuenta esas necesidades. Las personas con discapacidad deben estar facultadas para oponerse a las medidas en materia de vivienda, planificación, zonificación y protección social y a sistemas de justicia que no satisfagan sus necesidades y que, por lo tanto, les nieguen el acceso a una vivienda adecuada.

IV. Elementos fundamentales de una vivienda adecuada

49. En su observación general núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló los principales factores que se deben tener en cuenta para determinar si una vivienda es adecuada. A continuación se analizan los factores aplicables a las personas con discapacidad.

1. Seguridad de la tenencia

50. La seguridad de la tenencia es la piedra angular del derecho a la vivienda. Las personas con discapacidad tienen menos probabilidades de disfrutar de esa seguridad y a menudo sufren consecuencias catastróficas derivadas de los desplazamientos y los desalojos forzosos. Muchas veces no solo pierden su hogar físico, sino también una red de apoyo y contactos sin la cual no pueden sobrevivir.

51. Las obligaciones de los proveedores de viviendas públicas y privadas con respecto a la seguridad de la tenencia se deben interpretar y aplicar a la luz de la obligación primordial de garantizar el derecho de las personas con discapacidad a vivir en viviendas adecuadas y seguras en la comunidad, con acceso a servicios y apoyo. Los Estados deben garantizar la protección jurídica contra los desalojos forzosos en todas las formas de tenencia de la vivienda, desde la propiedad y los contratos formales de alquiler hasta los asentamientos informales⁴⁵. No se debe permitir desalojo alguno que suponga la pérdida de la vivienda o de las formas de apoyo necesarias para las personas con discapacidad⁴⁶. Cuando la reubicación sea inevitable, o cuando las personas afectadas estén de acuerdo en ser reubicadas, se debe proporcionar una vivienda alternativa que cumpla todos los requisitos para ajustarse a la discapacidad y que garantice el acceso al apoyo comunitario⁴⁷. No se debe obligar a las personas con discapacidad a trasladarse de los centros de las ciudades, donde disponen de servicios y oportunidades de participación en las redes

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas; véase el documento A/HRC/25/54.

⁴⁶ Comunicación núm. 5/2015, *Ben Djazia y Bellili c. España*, dictamen aprobado el 20 de junio de 2017, párr. 16.5; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997), relativa a los desalojos forzosos, párr. 16; Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, A/HRC/4/18, anexo I, párrs. 54 a 56.

⁴⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7, párr. 16; Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, A/HRC/4/18, anexo I, párrs. 32 y 33.

sociales y el empleo, a las zonas periféricas, donde las oportunidades de participación social real son menores, lo que genera aislamiento⁴⁸.

2. Gastos soportables

52. La incapacidad para costear la vivienda es, frecuentemente, el principal obstáculo a que se enfrentan las personas con discapacidad para ejercer su derecho a una vivienda adecuada. Estas personas tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y tienen más gastos de vivienda, equipos y atención sanitaria. Los ingresos familiares se reducen cuando un miembro de la familia tiene que cumplir el papel de persona de apoyo. En muchas ocasiones, la insuficiencia de la asistencia financiera o los subsidios de vivienda hacen imposible que las personas con discapacidad obtengan una vivienda adecuada y aumentan considerablemente el riesgo de que se queden sin hogar.

53. Los Gobiernos tienen la obligación de eliminar no solo las barreras físicas, sino también los obstáculos financieros y jurídicos que se oponen al acceso de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada. Deben garantizar que el costo de los alquileres, los servicios públicos y demás servicios esenciales sea soportable, prestando la asistencia financiera necesaria, por ejemplo, por medio de subsidios de alquiler, y velar por que se eliminen los obstáculos relacionados con los contratos de alquiler y el acceso a los préstamos⁴⁹.

3. Disponibilidad de servicios

54. La disponibilidad de servicios es esencial para la vida independiente y la capacidad de decidir dónde y cómo vivir en la comunidad. El acceso al agua y el saneamiento es una cuestión prioritaria para muchas personas con discapacidad⁵⁰. Además de los servicios básicos mencionados en la observación general núm. 4, los Estados deben velar por que las personas con discapacidad tengan acceso a una gran variedad de servicios relacionados con el derecho a vivir de forma independiente, establecido en el artículo 19 de la Convención, incluidos servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad⁵¹. Las personas con discapacidad deben poder elegir libremente los servicios, independientemente de la seguridad de la tenencia o la residencia.

4. Habitabilidad

55. Los criterios de habitabilidad varían considerablemente en función de las distintas discapacidades, y deben dar respuesta tanto a la dimensión física como social de la vivienda. Las personas con discapacidad pueden tener dificultades para formar un hogar habitable en los asentamientos informales y se enfrentan a dificultades relacionadas con el mantenimiento y la reparación de la vivienda. La protección contra la violencia o los abusos también resulta fundamental para garantizar la habitabilidad en el caso de las personas con discapacidad. Para esto último puede ser necesario efectuar modificaciones físicas como la insonorización de los apartamentos de las personas con autismo.

⁴⁸ Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, A/HRC/25/54, párr. 29.

⁴⁹ A/71/314, párr. 13.

⁵⁰ UNICEF, "Good practices in the provision of accessible and inclusive WASH services — UNICEF country offices" (2015).

⁵¹ A/HRC/28/37, párr. 32.

5. Lugar

56. Las personas con discapacidad suelen tener necesidades críticas en relación con la ubicación de la vivienda, a fin de tener acceso al trabajo, el transporte y los servicios de apoyo y atención sanitaria. La tendencia a desplazar las comunidades de ingresos bajos a la periferia de las ciudades ha afectado de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Ese desplazamiento y el aislamiento son contrarios al derecho a la vivienda y otros derechos humanos de las personas con discapacidad.

6. Adecuación cultural

57. Para muchas personas con discapacidad, la identidad cultural y las expresiones culturales resultan fundamentales para sentirse realizadas e integrarse en las comunidades. Todos los componentes de una vivienda adecuada señalados anteriormente se deben entender en el contexto del derecho a una vivienda adecuada desde el punto de vista cultural. Por ejemplo, en la construcción de viviendas accesibles conforme a un diseño sin barreras “universal” deben respetarse las distintas identidades culturales.

58. Los Estados tienen la obligación de proporcionar viviendas de una manera que permita a las personas con discapacidad expresar su identidad cultural y participar de forma significativa en el desarrollo de la cultura en sus comunidades.

V. Reivindicación del derecho de las personas con discapacidad a la vivienda

59. El gran potencial que tiene el paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad para promover el pleno ejercicio del derecho a la vivienda aún no se ha puesto a prueba completamente en los tribunales. Los tribunales y los órganos de derechos humanos se han mostrado reacios a participar en la obligación positiva de los Estados de reaccionar ante las violaciones sistémicas del derecho a una vivienda adecuada que sufren las personas con discapacidad.

60. En una sola de las comunicaciones examinadas con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se ha alegado una violación del artículo 28. En el caso de *H.M. c. Suecia*, un municipio se negó a conceder una excepción a un plan urbanístico para que la reclamante pudiera construir una piscina hidroterápica que necesitaba para el tratamiento de su dolencia. Tras concluir que la denegación de los ajustes razonables constituía una violación del derecho de la reclamante a la no discriminación, así como de los derechos que la asistían de conformidad con el artículo 19, el Comité declinó dictaminar si esa denegación constituía también una violación del artículo 28⁵². No obstante, cabe señalar que el Comité amplió el recurso más allá de las circunstancias individuales de la autora, al recomendar que el Estado parte velara por que “la legislación y el modo en que los tribunales nacionales la apliquen” fueran acordes con las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud de la Convención⁵³. Este es un ejemplo de cómo las reclamaciones de ajustes razonables pueden dar lugar a recursos individuales, y también sistémicos o legislativos.

61. En el marco de su procedimiento de investigación, el Comité dio respuesta a las preocupaciones expresadas ante las violaciones del derecho a una vivienda

⁵² Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 3/2011, *Sra. H.M. c. Suecia*.

⁵³ *Ibid.*, párr. 9.

adecuada por las personas con discapacidad en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y por la anterior titular del mandato tras su misión. El Comité documentó las consecuencias sumamente punitivas y perjudiciales de las medidas de austeridad, incluida la eliminación del subsidio por habitación extra y la reducción de las ayudas a la vivienda para los arrendatarios de viviendas sociales en edad de trabajar⁵⁴. En Escocia, la reforma afectó a 82.000 hogares, el 80% de ellos con adultos con discapacidad. El Comité llegó a la conclusión de que las repercusiones de esas medidas constituían “violaciones graves o sistemáticas” de los derechos de los arrendatarios de viviendas sociales con discapacidad, incluidos los derechos a ajustes razonables y a la no discriminación, a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada, a la protección social y al empleo⁵⁵.

62. Los recursos más sustantivos con respecto al derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada han provenido por lo general de las reclamaciones relativas a la desinstitucionalización y los desalojos forzosos. En la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en la causa *Olmstead c. L.C.*⁵⁶, el Tribunal reconoció que, de conformidad con la Ley relativa a los estadounidenses con discapacidad, los Estados tenían la obligación de adoptar medidas razonables para garantizar que las personas con discapacidad psicosocial pudieran vivir fuera de las instituciones en un entorno lo menos restrictivo posible y que la lista de espera para los servicios avanzara a un ritmo “razonable”. El Gobierno federal, por conducto del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, ha proporcionado directrices y apoyo a los estados para fomentar la aplicación de la decisión. En otra causa relacionada con esa Ley, un tribunal de apelación ordenó a un propietario privado que fuera flexible al aplicar los criterios de empleo e ingresos respecto de las viviendas de alquiler, reconociendo su efecto de exclusión de las personas con discapacidad⁵⁷.

63. En la causa *Purohit y Moore c. Gambia*, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos examinó un caso de internamiento forzoso sin el debido procedimiento reglamentario en Gambia. La Comisión no solo concluyó que la legislación en sí vulneraba las disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, sino que, además, tomó nota de la obligación de hacer efectivo progresivamente el derecho a la salud ocupándose de las violaciones de los derechos socioeconómicos. La Comisión afirmó que, en toda África, la pobreza incapacitaba a las personas para proporcionar los servicios, la infraestructura y los recursos necesarios que facilitaban el pleno ejercicio del derecho a la salud, e incorporó a ese derecho la obligación de los Estados firmantes de la Carta Africana de adoptar medidas concretas y con objetivos bien definidos, aprovechando al máximo los recursos de que dispusieran, para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud en todos sus aspectos sin discriminación alguna⁵⁸.

64. A través de una serie de sentencias, los tribunales de Sudáfrica han desempeñado una función fundamental en lo que respecta a establecer que, para cumplir el requisito de ser “justos y equitativos”, no se debe permitir que los desalojos dejen a las personas sin hogar, especialmente a las que sufren alguna discapacidad⁵⁹.

⁵⁴ A/HRC/25/54/Add.2, párrs. 46 a 51.

⁵⁵ CRPD/C/15/R.2/Rev.1, párr. 113.

⁵⁶ *Olmstead c. L.C.* (527 US 581 (1999)).

⁵⁷ Véase *Giebler c. M & B Associates*, 343 F.3d 1143 (9th Cir. 2003).

⁵⁸ *Purohit y Moore c. Gambia*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación núm. 241/2001 (2003), párr. 84.

⁵⁹ Véanse *Pitje c. Shibambo y otros* (causa núm. CCT144/15) [2016] ZACC 5; 2016 (4) BCLR 460 (CC) que puede consultarse en la dirección www.saflii.org/za/cases/ZACC/2016/5.html; y

65. En la India, el Tribunal Superior de Bombay ha aplicado la Ley de personas con discapacidad (igualdad de oportunidades, protección de derechos y plena participación) al objeto de exigir mayores asignaciones de suelo (casas de vecindad) para las personas con discapacidad⁶⁰. En el mismo sentido, la Corte Suprema de la Argentina, en una causa relativa a una madre sin hogar y su hijo con discapacidad, afirmó que debía haber una garantía mínima de acceso a la vivienda para las personas que se enfrentaban a situaciones de vulnerabilidad a causa de la discapacidad y ordenó la provisión inmediata de alojamiento⁶¹.

66. En una decisión adoptada en 2008, el Tribunal Supremo de Nepal ordenó poner en libertad a todas las personas que se encontraran en prisión a causa de una discapacidad psicosocial, en consonancia con el derecho a la igualdad, a la salud y a una vida digna. El Tribunal ordenó al Gobierno que promulgara una ley para proteger los derechos de las personas con discapacidad psicosocial y que pusiera en marcha servicios de salud y otras medidas necesarias⁶². Las organizaciones locales e internacionales han seguido ejerciendo presión sobre el Gobierno para que ejecute la orden del Tribunal de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En una decisión adoptada en 2012, el Tribunal ordenó al Gobierno que proporcionara subsidios mensuales, construyera centros de acogida y designara un asistente social en cada distrito⁶³.

67. Siempre que sea posible, se deben ofrecer recursos efectivos en relación con las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, interpretando y aplicando la legislación nacional en consonancia con el derecho de las personas con discapacidad a la vivienda contemplado en el derecho internacional de los derechos humanos⁶⁴. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que “las garantías de igualdad y no discriminación deben interpretarse, en la medida de lo posible, de forma que se facilite la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales”⁶⁵. Lamentablemente, incluso en los países más ricos, donde hay recursos suficientes para garantizar el derecho de las personas con discapacidad a la vivienda, los tribunales no han sabido interpretar las garantías de igualdad de los derechos humanos a nivel nacional de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y se han negado a aplicar esas garantías para pedir cuentas a los Gobiernos por su incapacidad para dar respuesta a la falta de hogar generalizada y la vivienda inadecuada de las personas con discapacidad⁶⁶.

Arendse c. Arendse y otros (causa núm. 12659/2009) [2012] ZAWCHC 156; [2012] 4 All SA 305 (WCC), que puede consultarse en la dirección www.saflil.org/za/cases/ZAWCHC/2012/156.html.

⁶⁰ Véase *India Centre for Human Rights and Law y otros c. Estado de Maharashtra y otros y Bapu Trust for Research on Mind and Discourse*, 905-pil-44-09 (2009).

⁶¹ Véase Corte Suprema de la Argentina, *Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo*, 24 de abril de 2012. Véase Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad de Buenos Aires”, octubre de 2015, págs. 64 a 67.

⁶² Véase *Sudharshan Subedi en nombre del Nepal Disabled Human Rights Centre (DHRC) y otros c. Consejo de Ministros*, 2063 BS, mandamiento judicial núm. 129, orden de fecha 16 de octubre de 2008.

⁶³ Véase Tribunal Supremo de Nepal, orden núm. 068-WO -0188, 14 de agosto de 2012. Puede consultarse en la dirección <http://dhrcnepal.org.np/wp-content/uploads/2016/09/Supreme-Court-Verdict-English.pdf>.

⁶⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9 (1998) relativa a la aplicación interna del Pacto, párr. 3.

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 15.

⁶⁶ Por ejemplo, *Tanudjaja c. el Canadá (Ministro de Justicia)*, 2014 ONCA 852, párr. 33; *Hotak c. Distrito londinense de Southwark*, [2015] UKSC 30, párr. 91.

VI. Legislación, políticas y estrategias en materia de vivienda para las personas con discapacidad

68. La protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el ámbito de la vivienda varía considerablemente de un Estado a otro. Cada vez más países incluyen expresamente el derecho a la vivienda en su Constitución o sus leyes sobre los derechos humanos, y en muchos también se menciona la discapacidad como motivo prohibido de discriminación. Algunos países recurren a garantías universales de igualdad y no discriminación y las hacen extensivas a las personas con discapacidad. Sin embargo, en otros países, las leyes contra la discriminación de las personas con discapacidad se redactan en el contexto de ámbitos concretos como el empleo, y no abarcan la no discriminación y la obligación de realizar ajustes razonables en el contexto de la vivienda⁶⁷.

69. Son pocos los Estados que han elaborado estrategias basadas en los derechos para abordar las condiciones de vivienda de las personas con discapacidad dentro de su jurisdicción, y menos aún los que han adoptado un enfoque holístico y sistémico. Muchos Estados siguen dependiendo principalmente de las organizaciones benéficas y utilizan un modelo obsoleto de beneficencia en relación con la discapacidad. En los casos en que se elaboran estrategias y programas de vivienda basados en los derechos, muchas veces estos no van acompañados de una asignación de fondos ni de medidas de aplicación efectivas⁶⁸. En otros casos, las políticas pueden llegar a prestar apoyo para atender a las deficiencias físicas con respecto a la vivienda, pero no a la discapacidad psicosocial e intelectual.

70. La información facilitada por los Estados a la Relatora Especial para el presente informe indica que se están logrando avances. México informó de que en su Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011) y su reglamentación de 2012 se dispone expresamente el derecho a una vivienda digna (art. 18). En la Ley también se establece el derecho a la accesibilidad universal y a la vivienda (artículo 16), lo que se complementa con iniciativas y programas que ofrecen subsidios y líneas de crédito para efectuar modificaciones físicas en las viviendas a fin de mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad⁶⁹.

71. En la Constitución de Kenya de 2010 se prohíbe la discriminación por motivos de discapacidad; se afirma el derecho a un acceso razonable a todos los lugares, incluidos el entorno construido y las viviendas, y se establece el derecho a una vivienda accesible y adecuada. En la política nacional de Kenya sobre la discapacidad se reconoce que la propiedad de la tierra, la vivienda y otros bienes inmuebles es uno de los derechos humanos fundamentales de las personas con discapacidad, esencial para su seguridad, su autosuficiencia y sus medios de vida. Mediante esa política se procura eliminar barreras como los costos elevados y los prejuicios sociales contra la propiedad y la herencia de tierras entre las personas con discapacidad, que les dificultan la adquisición y la propiedad de la tierra, la vivienda y otros bienes inmuebles. En todos los planes de vivienda se exige que al menos el 5% sean viviendas accesibles para las personas con discapacidad y se

⁶⁷ Véanse Dinamarca, Ley de prohibición de la discriminación en el mercado de trabajo, núm. 1349 de 2008; Directiva 2000/78/CE del Consejo de la Unión Europea, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; y Chile, Ley núm. 20.609 de 2012, por la que se establecen medidas contra la discriminación.

⁶⁸ Véanse los documentos preparados por Inclusion Ireland y Profound Ireland para el presente informe.

⁶⁹ Véase el documento preparado por México para el presente informe.

aplican normas de diseño accesible. Además, se promueve la existencia de servicios de crédito y financieros inclusivos para las personas con discapacidad.

72. De conformidad con la Ley por la que se establece el Consejo Nacional de la Discapacidad (2004) de Namibia, se creó un Consejo encargado de supervisar la aplicación de una política nacional sobre la discapacidad, lo que incluye garantizar las prestaciones y pensiones adecuadas para las personas con discapacidad y la construcción y dotación de viviendas accesibles por medio de planes públicos⁷⁰.

73. Con arreglo a la Ley sobre Personas con Discapacidad (2012) de Zambia, se estableció un organismo encargado de coordinar las consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, las instituciones del Estado y otros agentes de la sociedad civil para integrar la perspectiva de la discapacidad a nivel nacional en las políticas, los planes y los sectores encargados de la adopción de decisiones, organismo este que puede representar a las personas con discapacidad o prestarles asistencia jurídica en los procedimientos relativos a sus derechos (artículo 20, párrafo 2) e)).

74. Finlandia informó de que en su marco para el fomento del derecho de las personas con discapacidad a la vivienda se incluían las medidas siguientes: protección constitucional del derecho a la vivienda; dotación de viviendas con apoyo y prestación de apoyo comunitario, con pleno respeto al principio de autodeterminación en el uso de las formas de apoyo y los servicios; financiación de la construcción y renovación de las viviendas para hacerlas accesibles y adecuadas; planes de acción nacionales para las personas sin hogar; y una serie de mecanismos de supervisión, entre ellos una junta consultiva sobre los derechos de las personas con discapacidad encargada de vigilar los esfuerzos coordinados⁷¹. Finlandia expuso su postura de que las personas que vivían en instituciones en la actualidad eran personas sin hogar y, poniendo de relieve el derecho a vivir en la comunidad, con acceso a los servicios y formas de apoyo necesarios, afirmó que había fijado el año 2020 como fecha límite para cerrar todas las instituciones.

75. El Departamento de Servicios Sociales de Sudáfrica, en su reciente libro blanco sobre los derechos de las personas con discapacidad, pidió que se elaborara una estrategia integral para hacer efectivo el derecho de esas personas a una vivienda adecuada, de acuerdo con la naturaleza transformadora del derecho constitucional a la vivienda, estrategia esta que debería abarcar planes de vida comunitaria con apoyo, apoyo subvencionado a la vivienda, un diseño universal como requisito indispensable para la concesión de subvenciones de infraestructuras y un sistema de apoyo sostenible y basado en la comunidad para vivir de forma independiente⁷². En el libro blanco se hizo hincapié en la importancia fundamental de reforzar el cumplimiento de la legislación vigente, facilitar el acceso a los tribunales, los mecanismos de denuncia y las instituciones y fortalecer la capacidad de instituciones como la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica y de las organizaciones de personas con discapacidad para apoyar el acceso de esas personas a la justicia⁷³.

76. Al parecer, varios Gobiernos vienen intentando garantizar que tanto las viviendas de construcción pública como las de construcción privada cumplan los requisitos de accesibilidad. En Singapur, la Junta de Vivienda y Desarrollo se ha

⁷⁰ Véanse el documento preparado por Namibia para el presente informe y <https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/namibia-national-disability-council-act/>.

⁷¹ Véase el documento preparado por Finlandia para el presente informe.

⁷² Sudáfrica, Departamento de Desarrollo Social, "White paper on the rights of persons with disabilities", núm. 230, 9 de marzo de 2016, págs. 89 a 91.

⁷³ *Ibid.*, págs. 78 a 80.

comprometido a garantizar la implantación de viviendas sin barreras en todo el sector público, que aloja al 80% de la población, incluso con medidas como instalar más ascensores, señalización en braille y sintetizadores de voz⁷⁴. En el Brasil, en la Ley de inclusión de las personas con discapacidad (2015) se exige que el 3% de las viviendas financiadas con fondos públicos se pongan a disposición de personas con discapacidad.

77. En varios países se ha adoptado un modelo de “primero la vivienda” para hacer frente a la falta de hogar⁷⁵. En el marco de ese modelo se ofrecen viviendas a largo plazo y las formas de apoyo necesarias a las personas en situación de falta crónica de hogar, en particular aquellas que tienen discapacidad psicosocial o son adictas a las drogas o el alcohol.

78. Varios países, entre ellos Finlandia, Namibia y la República de Corea, señalaron que sus instituciones de derechos humanos tenían competencia para controlar la aplicación del derecho de las personas con discapacidad a la vivienda⁷⁶.

79. Las autoridades subnacionales y locales también han emprendido iniciativas importantes para abordar el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada. En el artículo XIV, párrafo 1), de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad se prevé la realización universal del derecho a la vivienda y se destaca la necesidad de que las ubicaciones sean accesibles y adecuadas. En el artículo X de la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad se recomienda que en las ciudades se adopten normativas que garanticen la accesibilidad de las viviendas para las personas con discapacidad. En algunas ciudades se han intentado poner en marcha políticas inclusivas de zonificación para impedir las restricciones a las viviendas con apoyo. En otras se han adoptado medidas en el ámbito de la asequibilidad, como ayudas a la vivienda o prestaciones, subvenciones o préstamos para llevar a cabo las adaptaciones necesarias, la disminución de las tasas de interés de los préstamos para vivienda y la reducción de los impuestos sobre la vivienda para las familias que tengan una persona con discapacidad a cargo.

VII. Conclusiones y recomendaciones

80. Pocos grupos marginados son víctimas de violaciones tan flagrantes del derecho a la vivienda como las que sufren las personas con discapacidad. En todas partes del mundo resulta habitual que estas personas no tengan hogar, sean internadas en instituciones y sometidas a tratos crueles e inhumanos por ningún otro motivo que su discapacidad. Tienen que soportar el aislamiento, la estigmatización y la discriminación en todos los aspectos relacionados con la vivienda, ya sea el acceso, el diseño o la formulación y aplicación de políticas. Su vida misma se ve amenazada por un modelo de vivienda y un entorno comunitario basados en la exclusión y la uniformidad, en lugar de la inclusión y la diversidad. Sin embargo, esas experiencias y las reclamaciones de igualdad de dignidad y derechos promovidas por las personas afectadas han sido la base sobre la que se ha erigido el paradigma de derechos humanos de las personas con discapacidad. Este paradigma tiene el potencial necesario para revitalizar el derecho a una vivienda adecuada porque subraya y amplía la esencia de ese

⁷⁴ Véase Singapur, Junta de Vivienda y Desarrollo, “Towards a barrier-free environment in public housing”. Puede consultarse en la dirección www.bca.gov.sg/BarrierFree/others/HDB.pdf.

⁷⁵ Véanse los documentos preparados por Finlandia, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar y el Foro Europeo sobre la Discapacidad para el presente informe.

⁷⁶ Véanse los documentos preparados por esos países para el presente informe.

derecho, que es tener un lugar para vivir dignamente, permite a las personas con discapacidad participar en sus comunidades y reconoce la diversidad como una fuerza que impulsa el desarrollo de los hogares y las comunidades.

81. Para hacer efectivo el inmenso potencial que encierra integrar el paradigma de derechos de las personas con discapacidad en el derecho a la vivienda, los Estados y otros agentes tendrán que cambiar radicalmente su forma de pensar en relación con los derechos humanos de las personas con discapacidad y su interacción con ellos.

82. En ese sentido, la Relatora Especial formula las recomendaciones siguientes:

a) En consulta con las personas con discapacidad y sus organizaciones, los Estados deberían adoptar las medidas siguientes:

i) Priorizar y reconocer en la legislación nacional la obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad hasta el máximo de los recursos de que dispongan, vinculando esta obligación jurídica al compromiso de garantizar una vivienda adecuada para todos antes de 2030, de conformidad con la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

ii) Asegurarse de que las disposiciones relativas a la no discriminación se basen en la igualdad sustantiva, reconociendo la obligación positiva de dar respuesta a la desigualdad sistémica en materia de vivienda que sufren las personas con discapacidad;

iii) Velar por que todas las personas con discapacidad puedan vivir sin ser internadas y que la comunidad les proporcione acceso a una vivienda adecuada, los servicios necesarios y apoyo a cargo de personas debidamente capacitadas;

iv) Garantizar el acceso a la justicia y a mecanismos eficaces de rendición de cuentas en las demandas relativas al derecho a una vivienda adecuada presentadas por personas con discapacidad, especialmente cuando los Estados no hayan adoptado medidas programáticas razonables para hacer efectivo ese derecho;

v) Adoptar un marco de políticas claro para incluir a todas las personas con discapacidad en todos los ámbitos de las políticas y el diseño relativos a las viviendas, velando por la plena inclusión de las personas que viven en la pobreza o sin hogar, las mujeres, las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, los pueblos indígenas, los migrantes y tanto los jóvenes como las personas de edad;

vi) Confeccionar y aplicar recopilaciones de datos, tanto cualitativos como cuantitativos, sobre las condiciones de vivienda de las personas con discapacidad, desglosados en función de las preguntas estándar para las encuestas elaboradas por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad;

vii) Abordar con carácter urgente la falta de hogar en las personas con discapacidad y dar prioridad a las medidas para hacer frente a las circunstancias de las personas que viven en asentamientos informales y campamentos de personas sin hogar;

viii) Velar por el desarrollo y la aplicación de la seguridad de la tenencia y otras medidas de protección jurídica en el ámbito de la vivienda, de

forma que se reconozcan las necesidades propias de las personas con discapacidad;

ix) Garantizar que la obligación de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad se aplique a los proveedores de viviendas públicas y privadas, a las entidades financieras y a todos los aspectos del entorno habitacional;

x) Asegurarse de que todas las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la capacidad jurídica en cualquier cuestión relacionada con el derecho a una vivienda adecuada, incluidos el acceso y la capacidad de firmar contratos de crédito y de arrendamiento;

xi) Velar por que se preste el apoyo necesario a las organizaciones de personas con discapacidad para facilitar la participación efectiva en todas las esferas de la política de vivienda y la adopción de decisiones al respecto;

xii) Establecer un mecanismo independiente de examen presupuestario a fin de garantizar que las asignaciones para vivienda y otras formas conexas de apoyo se ajusten al criterio del “máximo de los recursos de que dispongan”;

xiii) Proporcionar suficiente apoyo financiero y de otro tipo a las personas con discapacidad, de manera que se garantice la posibilidad de elegir dónde vivir y cómo se prestará el apoyo, y se cubran todos los gastos de vivienda y demás gastos conexos;

xiv) Adoptar los requisitos de accesibilidad aplicables a las viviendas nuevas y aplicar un calendario claro para garantizar la accesibilidad en el parque de viviendas existente;

xv) Velar por que los refugiados, los desplazados internos y los migrantes con discapacidad disfruten de su derecho a una vivienda adecuada, especialmente mediante la inclusión de las disposiciones internacionales pertinentes sobre derechos humanos en el próximo pacto mundial sobre los refugiados y el próximo pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular;

xvi) Garantizar que las autoridades locales apliquen y respeten el derecho a la vivienda en todas las medidas municipales, entre ellas las relativas a la planificación urbana, la zonificación, la planificación del transporte y la construcción y el mantenimiento de viviendas;

b) Los tribunales y las instituciones nacionales de derechos humanos deberían adoptar las medidas siguientes:

i) Interpretar y aplicar la legislación nacional de conformidad con el derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada y, en particular, reconocer que los derechos a la vida, la libertad, la igualdad sustantiva y la no discriminación obligan a los Gobiernos a abordar la falta de hogar, a prestar apoyo para vivir en la comunidad y a atender a las diversas necesidades de vivienda de las personas con discapacidad;

ii) Garantizar el acceso a la justicia y una rendición de cuentas efectiva en todos los aspectos de las obligaciones de los Estados relacionadas con el derecho de las personas con discapacidad a la vivienda, incluidas las asignaciones presupuestarias y la eficacia de las estrategias y los programas;

c) **La sociedad civil y las organizaciones de personas con discapacidad deberían llevar adelante o apoyar las demandas judiciales que se presenten contra las violaciones estructurales del derecho de esas personas a la vivienda y buscar soluciones sistémicas en esa esfera.**
