



Tribuna

Sensellarisme: Crisi de drets humans

Leilani Farha, relatora especial de les Nacions Unides per al Dret a l'Habitatge.

Paraules clau: sensellarisme, drets humans, societat, pobresa, especulació



El sensellarisme és una crisi global dels drets humans que exigeix una resposta urgent. Existeix en tots els contextos socioeconòmics (en economies desenvolupades, emergents i en vies de desenvolupament, en entorns de prosperitat i d'austeritat) i s'esdevé amb total impunitat.

El terme sensellarisme resulta indeterminat ja que intenta aplegar diverses declaracions del fenomen sota un mateix concepte, en designar no només la falta d'habitatge, sinó també un grup social. Allò que uneix les persones sense llar és la privació dels drets i la carència de la dignitat necessària que experimenten dia a dia. Erròniament entesa a nivell mundial com si fos una simple qüestió política o un problema social, la situació de les persones sense llar és un senyal d'alarma indicador que els estats han fracassat en la protecció dels drets humans dels més vulnerables de la societat.

El sensellarisme és una de les conseqüències menys tractades de la desigualtat creixent, del repartiment injust de la terra i de la propietat, i de la pobresa a escala mundial. És el resultat de l'aquiescència de l'estat amb l'especulació i els mercats no regulats. L'efecte de tractar l'habitatge com un producte de consum i no com un dret humà. Es fonamenta en la consideració de riquesa i poder com a privilegis globals, ignorant i menyspreant aquells que no tenen una llar.

En tractar-se d'una violació dels drets humans, per encarar la situació de les persones sense llar són necessàries respostes que afrontin les causes sistèmiques de la situació d'aquestes persones. A més, s'han de canviar les actituds

i les estructures socials per garantir que el problema sigui erradicat.

Davant dels nostres ulls tenim una crisi mundial, en gran mesura invisible. El sensellarisme, un fenomen del qual cap país s'allibera, té moltes cares i matisos, però està subjecte a lluites comunes per la dignitat i el reconeixement dels drets humans.

Les realitats del sensellarisme influeixen en el món en gran manera:

A la costa oest del Canadà s'ha aixecat un campament on la gent viu essencialment sota les lones, sense cap servei bàsic, amb estructures improvisades i atestades d'insectes.

Encaixonades entre edificis nous i estructures antigues on es paguen quantitats abusives per unes condicions d'habitatge deplorables, es troben algunes de les persones sense llar del país, amb una demanda molt simple: opcions reals d'habitatges assequibles.

A les grans ciutats de l'Índia s'enfronten constantment a grans desigualtats i conviuen les noves construccions, que prometen un estil de vida de luxe, amb mobiliari de gamma alta i amb la sensació d'un estatus social elevat, al costat mateix dels suburbis més grans del món, on l'accés a l'aigua potable i a instal·lacions d'higiene són un miratge. Les famílies viuen sense cap sensació de seguretat ni esperança d'accedir a la propietat.

A Europa, moltes històries i imatges de la crisi dels refugiats ens mostren vides que s'han aturat, famílies que

fugen del conflicte i desitgen una vida millor. Milions de persones busquen refugi en diferents països, desesperades per tenir l'oportunitat de reincorporar-se a la societat i prosperar.

Una dona de la ciutat de Rio de Janeiro, al Brasil, recorre llargues distàncies per portar el seu fill a l'escola; la seva antiga comunitat és només un record després de ser enderrocada per deixar pas als Jocs Olímpics. Ella i la seva família estan obligades a viure als afores de la ciutat, lluny de les relacions socials, les escoles i dels llocs de treball.

Segons el meu punt de vista com a relatora especial, el sensellarisme, en tots els seus aspectes, és un símptoma del fracàs dels governs per fer front a la creixent desigualtat en ingressos, en salut i en accés a la propietat. Senzillament, és el fracàs dels governs per dur a la pràctica el dret de l'habitatge.

Què entenem per sensellarisme?

La definició de sensellarisme suggereix dues condicions: una falta d'habitatge i una pèrdua del sentit de pertinença social. En català, altres termes per parlar de sensellarisme podrien ser *sense sostre*, *indigent* o *vagabund*. En francès, es fa referència a la situació de les persones sense llar de dues maneres: *sans domicile fixe* o *sans-abrisme*. En castellà, es fa referència al *sinhogarismo*, a la situació de les persones sense llar com a *sin hogar*, *en situación de calle*, *poblaciones callejeras*.

Definir el sensellarisme només per les persones sense sostre limita la comprensió d'un problema molt més ampli. Els conceptes com ara *dormir a cel obert* o *persones*

sense llar que viuen al carrer fan referència a una proporció petita de la població sense llar, la majoria de la qual són homes. Això pot conduir a unes solucions polítiques distorsionades i a subestimar el problema, com en el cas del Japó. En definir el sensellarisme com a fenomen que té en compte només els individus que viuen al carrer, les dades proporcionades indiquen un descens en el nombre de persones d'aquest col·lectiu com a resultat dels programes d'atenció directa. La primera definició no té en compte la profunditat de la discriminació i de l'exclusió que diàriament han d'afrontar algunes persones sense llar en la seva lluita per la dignitat.

Les definicions simples també poden excloure poblacions senceres. Per exemple, en zones rurals de Bangladesh, on l'avaluació de si una persona està sense llar o no va en funció de l'accés a una parcel·la regularitzada, a més d'un sostre.¹ Altres definicions es focalitzen en la privació d'una mínima qualitat d'habitatge, en què les persones en situació d'habitatge precari o massificat es poden considerar com a persones sense llar, per la falta d'un habitatge segur i propi.

En el meu informe sobre aquest tema, he escollit una definició del sensellarisme en relació amb els drets humans que té en compte una visió contextual i flexible. El problema de les persones sense llar té una relació amb les circumstàncies personals, però també reconeix les causes estructurals d'aquesta situació. Aquest plantejament es basa en tres aspectes fonamentals:

1. Falta de llar, tenint en compte tant l'aspecte material com social de l'habitatge.

2. Discriminació sistemàtica: les persones sense llar es constitueixen com a grup social subjecte a la discriminació i a l'estigmatització.

3. Reconeixement de les persones sense llar com a subjectes de drets i identificació dels agents del sistema que deneguen aquests drets.

Un model fonamentat en els drets humans

El sensellarisme és una violació dels drets humans i, com a tal, requereix una resposta que estigui basada en ells.

La llei internacional estableix les obligacions dels estats. Per exemple, el Comitè dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (CESCR, per les seves sigles en anglès), organisme de les Nacions Unides que s'encarrega del compliment dels drets humans i del dret de l'habitatge per part dels estats, va afirmar: «un Estat Part en el qual un nombre significatiu de persones estan “privades [...] d'habitatge bàsic i digne, *prima facie* està, incomplint les seves obligacions establertes en el Pacte.”² Els estats han de “demostrar que han fet tots els esforços possibles per utilitzar els recursos que tenen a disposició per satisfer, de manera prioritària, les seves obligacions mínimes.»³

La llei internacional ho deixa clar: els estats tenen responsabilitats en matèria de drets humans que cal que

1. Graham Tipple i Suzanne Speak, «Definitions of homelessness in developing countries», dins *Habitat International*, vol. 29, pàgines 337-342, 2005.

2. Comitè dels Drets Econòmics, Socials i Culturals, comentari general número 3 (1990), sobre la naturalesa dels Estat Part, paràgraf 10.

3. *Ibidem*

compleixin de manera immediata. Fer front a la situació de les persones sense llar és una d'aquestes responsabilitats.

Les obligacions immediates en relació amb la situació del sensellarisme són adoptar i implementar estratègies contundents basades en els drets humans per fer front a aquest problema. Han d'indicar les fites i els terminis i han de definir les responsabilitats, a tots els nivells, del govern. I el que és més important, aquestes estratègies les han de desenvolupar, posar en pràctica i avaluar les persones sense llar, un principi bàsic d'un model fonamentat en els drets humans.

Mesurar la magnitud del sensellarisme i informar dels resultats ajudarà a garantir la responsabilitat que s'haurà d'incloure en qualsevol estratègia. Tanmateix, les xifres només expliquen una part de la història. Testimonis i material visual complementaran les estadístiques recollides i donaran sentit a l'aspecte humà de la situació de les persones sense llar, així com a les circumstàncies que condueixen a aquesta situació. Això aportarà una eina tangible per a les polítiques: fotografies i històries que descriuen les condicions indescriptibles dels llocs on la gent s'allotja, la por de ser desallotjats o l'angoixa de ser tractats com si fossin paràsits. Les associacions de ciutadans poden contribuir a observar aquesta realitat amb l'objectiu d'oferir un coneixement més detallat del problema.

Un model fonamentat en els drets humans fa que les persones, i particularment les més vulnerables, siguin el centre d'atenció. És el reconeixement que *els sense llar* són individus, titulars de drets, i determinarà el punt de

partida de totes les accions de l'estat en relació amb la situació d'aquest col·lectiu. Aquest reconeixement obliga a fer un canvi en el qual totes les decisions s'adoptin tenint en compte com afecten els drets de les persones i amb l'objectiu de posar fi al sensellarisme.

Segons aquest plantejament, combatre la discriminació és una prioritat màxima. És imperatiu que les polítiques dels estats, les lleis i els programes s'adaptin a les obligacions internacionals, i que no intensifiquin un estereotip negatiu. Pel que fa als desnonaments forçats, els estats haurien de prohibir-los quan comporten una situació de sensellarisme. Caldria seguir un procés de seguiment de les persones i oferir opcions per a una reubicació adequada. No hi ha excuses.

Els agents de la planificació urbanística hauran de garantir el compliment dels drets humans. Els estats tenen la ferma obligació legal de regular i comprometre's amb les empreses i les persones amb la finalitat de garantir que totes les seves accions i polítiques estiguin d'acord amb el dret d'un habitatge adequat i amb la prevenció i la millora de la situació del sensellarisme. L'especulació de la propietat immobiliària, el desenvolupament urbanístic i les inversions no poden passar per sobre dels drets humans.

Les persones sense llar: estigmatitzades, discriminades, excloses i criminalitzades

Les persones sense llar es perceben com a grup social. S'ha creat una identitat a escala mundial reforçada per la gent del *més*: més diners, més poder, més influència. És un cercle viciós. Les lleis, les polítiques, els negocis i els mitjans de comunicació mostren i tracten les persones sense llar com a éssers moralment inferiors, que no mereixen assistència,

culpables de la seva mala sort i dels problemes socials que representen. Un cop estigmatitzades aquestes persones, les seves necessitats es descuiden i la desigualtat i la discriminació augmenten.

He rebut incomptables testimonis de persones sense llar, que expliquen la intimidació i assetjament que reben de les autoritats i del conjunt de la societat. Se'ls nega l'accés als serveis bàsics o a instal·lacions per dutxar-se, orinar i defecar. Se senten acorralades, són expulsades de les ciutats i reubicades en llocs inhabitables, són maltractades i passen desapercebudes, estan subjectes a formes de violència extrema, que inclouen crims d'odi i de violència sexual, i sovint són denigrades. Algunes formes de sensellarisme són invisibles; en concret, en zones de l'hemisferi sud, on el fenomen es desconeix o on la diferència entre les condicions d'habitatge precari i la situació d'estar sense llar no és evident.

Tractades com a *residus humans* i sovint excloses de la societat, les persones sense llar pateixen humiliacions quotidianament. Etiquetes com legal/il·legal, formal/informal, apte/no apte, augmenten la dicotomia amb la qual s'han d'enfrontar aquestes persones. Els drets de les persones no formen part del guió.

Ser una persona sense llar significa exposar-se a la violència, tenir una esperança de vida reduïda a la meitat, més probabilitats de tenir mala salut i malalties cròniques i ser penalitzat per les estratègies de supervivència; fins i tot pel fet de menjar i dormir en un espai públic. El Comitè pels Drets Humans ha reconegut que el sensellarisme de forma generalitzada comporta serioses conseqüències per

a la salut i fins i tot la mort, cosa que exigeix l'aplicació de mesures reals (el dret a viure) segons l'article 6 dirigides a millorar la situació de les persones sense llar.⁴ Aquest reconeixement encara no ha provocat cap actuació a nivell estatal, com succeeix amb la tortura o els conflictes.

No es tracta tan sols d'una història ocasional, sinó que és l'experiència personal de milers de milions de persones sense llar o que s'allotgen en un habitatge de manera inadequada. M'han explicat, sovint entre llàgrimes, que més que qualsevol cobertura material, el que aquestes persones anhelan és reconeixement i tracte per part de la societat com a éssers humans, amb la dignitat i el respecte inherents.

En comptes de rebre suport, les persones sense llar cada vegada són més penalitzades mitjançant lleis i polítiques que, en lloc de protegir els seus drets, les converteixen en criminals. Es fan lleis per fer invisibles les persones sense llar, per allunyar-les de les seves terres o de l'habitatge i per destruir els seus refugis improvisats. Per exemple, en molts llocs, els hàbits de supervivència, com ara menjar i dormir a l'espai públic, poden comportar multes.⁵ Les lleis permeten a les autoritats *rescatar* els menors del carrer i privar-los de la seva llibertat sense un procés legal o sense respecte per a les xarxes socials en què s'integren.

La trista realitat és que la discriminació inherent al sensellarisme no ha estat plantejada amb eficàcia per

4. Vegeu, per exemple, CCPR/C/79/Add.105 (1999), paràgraf 12.

5. Vegeu el document «National Coalition for the Homeless, Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need» (2014), en línia: < <http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>>.

part de les institucions nacionals de drets humans, pels organismes judicials o administracions; la llei sobre drets humans apunta cap a una intervenció immediata dels estats per resoldre el problema.

Com hem arribat a aquest punt?

La ràpida urbanització a escala mundial ha produït una sorprenent acumulació de riquesa en mans de pocs, acompanyada per l'augment de pobresa per a molts altres. L'especulació en la propietat immobiliària i el concepte d'habitatge com a producte de consum han fet que el desenvolupament urbanístic sigui contrari a les necessitats, poc assequible i contrari al respecte dels drets humans.

El sensellarisme és una de les conseqüències menys examinades de la desigualtat creixent, del repartiment injust de la terra i de la propietat, i de la pobresa a escala mundial. És una conseqüència de l'aquiescència de l'estat cap a l'especulació i els mercats no regulats, el resultat de tractar l'habitatge com un producte de consum i no com un dret humà. És el resultat de privilegiar la riquesa i el poder i menysprear i estigmatitzar aquells que no tenen una llar.

La crisi financera de tot el món ha comportat un increment significatiu del nombre de persones sense llar i ha donat lloc a una nova categoria d'aquest grup: persones formades de perfil alt que tenien un nivell de vida elevat però que, a causa de la crisi econòmica, s'han quedat a l'atur i finalment s'han trobat en situació d'estar sense llar. Europa no se n'escapa. Per exemple, la crisi del 2008 i les mesures d'austeritat que la van acompanyar van provocar un increment massiu de sensellarisme en moltes ciutats d'Europa, fins i tot a Espanya.⁶

A escala mundial hi ha proves d'un patró constant: els governs han abandonat el seu paper fonamental com a garants de la protecció social –inclòs l'habitatge assequible–, han reduït o privatitzat les prestacions socials i han transferit competències al mercat privat, permetent que les elits i els agents privats amb accés al poder i als diners controlin els òrgans principals en la presa de decisions.⁷

Si bé les causes del sensellarisme varien en funció dels grups, sovint és el més vulnerable el primer afectat: dones que fugen de la violència, comunitats senceres desarrrelades a causa de desastres naturals o conflictes, joves que no tenen accés a l'habitatge per la seva edat o per falta de documentació, accés desigual a la terra i lleis de propietat discriminatòries, o persones discapacitades que no poden obtenir una feina adequada.

El denominador comú de totes les causes estructurals del sensellarisme són les decisions i polítiques dels governs contradictòries amb els drets humans.

Política estratègica: una eina per al canvi

Després de reunir-me amb els experts, hem pogut deduir que si bé les respostes en forma de mesures específiques depenen de circumstàncies personals, les estratègies sempre han de ser multifactorials. Han de comprometre una sèrie de polítiques i programes i han de corregir simultàniament

6. Vegeu, per exemple, la resposta al qüestionari del Defensor del Poble espanyol; Olga Theodorikakou i altres, «'Neo-homelessness' and the Greek Crisis» (2013) 7:2, *European Homelessness*, pàgines 203-205; Comissió Europea, «Homelessness during the crisis» Nota de recerca 8/2011 en línia: <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>> al 4, 8, 15.

7. Resposta al Qüestionari de l'Institut Danès per als Drets Humans

l'exclusió social i la privació de l'habitatge. I el que és més important, els agents implicats han de dirigir les estratègies, que han de fonamentar-se en els drets humans.

El CDESCR s'ha focalitzat en la necessitat d'establir unes estratègies d'habitatge contundents per fer front a la situació del sensellarisme en el context del dret de l'habitatge, amb garanties de seguiment i responsabilitat amb objectius, terminis i procediments de reclamació. De manera semblant, en el cas dels menors del carrer, l'Alt Comissariat de les Nacions Unides per als Drets Humans propugna un plantejament integral que reconeix els drets com a interdependents i interconnectats mitjançant un plantejament coordinat entre els departaments de govern i amb la implicació de la família i la comunitat.⁸

Des de la creació de les estratègies nacionals fins a l'aplicació del programa Primer la Llar (Housing First), de moviments socials i accions legals per al desenvolupament de consells civils de participació, no existeix una política universal o una solució legislativa per a la situació de les persones sense llar. S'ha de tractar de diverses maneres, amb un compromís amb les causes estructurals del sensellarisme i amb consideració a les circumstàncies particulars.

Sense l'accés a la justícia, els drets són inexistents; estan escrits però són impossibles de dur a terme a la pràctica. L'accés a solucions eficaces va ser el tema del primer estudi del Protocol Facultatiu del Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals pel que fa als procediments d'execució hipotecària a Espanya, amb una xifra de 400.000 casos entre l'any 2008 i el 2012.⁹ El Comitè va aclarir que, garantir solucions judicials eficaces per a un habitatge

adequat, és una obligació immediata dels estats, ja que un dret no pot existir sense una solució per protegir-lo. A més manté que l'Estat ha violat l'obligació de proporcionar solucions efectives en el marc dels procediments d'execució hipotecària.

Després del reconeixement del poder d'establir i reclamar els seus drets, algunes persones sense llar han portat la seva lluita als tribunals. A l'Argentina, les persones sense llar tenen dret a assistència, però aquest dret es reclama cas per cas davant dels tribunals. Per exemple, en el cas de Q.C.S.Y. contra el Govern de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires, la Corte Suprema de Justicia de la Nación va ordenar al govern de Buenos Aires proporcionar una atenció adequada a una mare sense llar i al seu fill discapacitat, i va assenyalar que s'hauria de donar una mínima garantia d'accés a l'habitatge per a aquelles persones que es troben en situacions d'extrema vulnerabilitat.¹⁰

Qualsevol circuit legal o assistencial ha d'abordar els problemes que afecten diferents grups, donar suport a les persones en les seves lluites personals i reconèixer-los com a subjectes de drets. Un estudi realitzat per la FEANTSA (Federació Europea d'Associacions Nacionals que Treballen amb les Persones Sense Llar), va concloure que

8. A/HRC/19/35, paràgraf 30.

9. I.D.G. contra Espanya, Comunicat 2/2014. En la seva resposta al Qüestionari, Arrels Fundació, de Barcelona, estima que a Espanya, de cada 100.000 persones, 71 són indigents.

10. Corte Suprema de Justicia Nacional, Q.C., S.Y. c/GCBA s/amparo, 24 April 2012. Vegeu Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, «Economic, Social and Cultural Rights in the City of Buenos Aires». October 2015, pages 64-67.

les estratègies eficients s'han de basar en proves, han de ser globals, multidimensionals, basades en drets, participatives, recolzades en estatuts i en la legislació, sostenibles, fonamentades en les necessitats i en criteris ascendentals.

Tots els nivells de govern haurien de dissenyar i establir polítiques, lleis i estratègies per prevenir el sensellarisme i afrontar-lo. El fracàs demostra que la situació de les persones sense llar ni ha estat reconeguda ni tractada com una violació dels drets humans. El que falta en tots els nivells de govern és un compromís comú per garantir el compliment del dret a un habitatge adequat, i altres drets afins, com el dret a la vida i el dret a la salut.

Garantir el compliment dels drets humans és una responsabilitat legal ferma de tots els nivells de govern. Els legisladors hauran d'incorporar els drets humans en les seves lleis, les polítiques i els programes; per exemple: assessorament de les persones sense llar en el procés de desenvolupament i establiment de polítiques; incorporar a les estratègies objectius i terminis mesurables; incloure processos de seguiment i revisar els mecanismes per garantir resultats satisfactoris, i proporcionar finalment a les persones sense llar un mecanisme de reclamació de drets i un accés a les solucions. Aquests són requisits fonamentals de la inclusió de les persones sense llar en la dinàmica humana, per restablir la seva dignitat, el respecte i la protecció del principi de legalitat.

Conclusió

L'extens problema del sensellarisme és una prova del fracàs dels estats a l'hora de protegir i garantir els drets humans de les persones més desvalgudes de la societat. És un

problema que existeix a tots els països, independentment de la fase de desenvolupament de la seva economia o dels sistemes de govern, i es dóna amb impunitat. L'origen i l'abast del problema del sensellarisme a escala mundial suggereix una falta de compassió per part de la societat del grau de pèrdua i privació de la dignitat que comporta el fet de ser una persona sense llar. És un fenomen que requereix d'accions urgents i immediates per part de la comunitat internacional i de tots els estats.

En lloc de ser tractats com a subjectes d'uns determinats drets que s'han violat de manera sistèmica, les persones sense llar s'han convertit en un grup estigmatitzat subjecte a penalitzacions, discriminació i exclusió social. Segons la llei internacional, això és simplement inacceptable. S'ha establert que els estats tenen unes obligacions immediates per fer front a la situació de les persones sense llar. Cal dir-ho amb claredat: tots els nivells de govern han de prioritzar la situació del sensellarisme i les seves necessitats.

Els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) han ofert una oportunitat als estats de regular les polítiques d'habitatge i les lleis, i per adoptar un model centrat en els drets humans. El meu consell és que, d'acord amb l'objectiu 11.1 dels ODS, tots els estats es comprometin a posar fi al sensellarisme com a objectiu per al 2030 o abans, si és possible. Això és el que cal, si volem garantir que cap persona quedi exclosa del sistema.

Els drets humans ofereixen el coneixement, les bases i les normes per als estats, l'únic que fa falta és el desig de complir-los.