

**Consejo de Derechos Humanos****37º período de sesiones**

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda
adecuada como elemento integrante del derecho a un
nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no
discriminación a este respecto****Nota de la Secretaría**

En el presente informe, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto ofrece a los Estados y otros actores orientaciones concretas para la aplicación de estrategias de vivienda eficaces y basadas en derechos. En el informe se explica la diferencia entre las estrategias de vivienda y las políticas de vivienda. Se subraya el valor de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para las estrategias de vivienda, y se describen los principios fundamentales en los que deben asentarse este tipo de estrategias para que sean eficaces. Aunque no existe un modelo único de estrategia de vivienda, la Relatora Especial señala los requisitos más importantes de cada principio, que deben ajustarse a los contextos nacionales y locales concretos. Estos se basan tanto en las normas de derechos humanos —establecidas por los órganos de tratados de las Naciones Unidas, los tribunales y las instituciones de derechos humanos— y en las experiencias prácticas de la Relatora Especial, los diversos niveles de gobierno, la sociedad civil, los expertos y otros actores. En el informe también se ofrecen ejemplos de la manera en que esos principios fundamentales se han aplicado en la práctica, en diversos contextos nacionales o locales. El informe concluye con una lista de verificación destinada a facilitar la elaboración, la supervisión, la financiación y la aplicación de estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos.



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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. ¿Qué es una estrategia de vivienda?.....	3
III. El valor de una estrategia de vivienda basada en los derechos humanos	4
IV. Principios fundamentales de una estrategia de vivienda basada en derechos.....	5
A. Principio 1: basarse en la legislación y las normas jurídicas	5
B. Principio 2: dar prioridad a los más necesitados y garantizar la igualdad	7
C. Principio 3: tener carácter exhaustivo y abarcar todos los niveles de gobierno	10
D. Principio 4: participación basada en derechos	11
E. Principio 5: elaboración de presupuestos responsables y justicia fiscal	13
F. Principio 6: objetivos y plazos basados en los derechos humanos	15
G. Principio 7: rendición de cuentas y supervisión.....	17
H. Principio 8: velar por el acceso a la justicia.....	18
I. Principio 9: aclarar las obligaciones de los actores privados y regular los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios	19
J. Principio 10: ejecutar proyectos de cooperación y asistencia internacionales	21
V. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción

1. Nos encontramos en un momento crítico. En todo el mundo, las condiciones de vivienda son sumamente difíciles. El problema de la falta de hogar va en aumento, incluso en los países prósperos; no han cesado los desalojos forzosos; ante la falta de opciones de vivienda asequible, un número cada vez mayor de personas y familias recurren a vivir en asentamientos informales y carecen de tenencia segura o de servicios básicos; los desastres relacionados con el cambio climático y las respuestas a estos desastres están causando el desplazamiento de comunidades pobres; la extracción de recursos está obligando a los pueblos indígenas a abandonar sus tierras ancestrales o de importancia cultural; y la vivienda en muchas ciudades es simplemente inasequible, incluso para la clase media. Lo más preocupante de todo es tal vez que esos ataques a la dignidad y a la vida se estén aceptando como aspectos inevitables de un nuevo orden económico mundial.

2. Los Estados han reconocido que esas condiciones son insostenibles y constituyen una vulneración de múltiples derechos humanos, y han respondido de manera adecuada. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se han comprometido, en masa, a asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles para 2030. Además, a través de la Nueva Agenda Urbana, los Estados se han comprometido a promover políticas en materia de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos; que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios; y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes¹. En la Nueva Agenda Urbana, los Estados se han unido en torno a una visión inclusiva de los asentamientos humanos, han afirmado la necesidad de reconocer la función social de la tierra y la vivienda y se han comprometido a promover diversos tipos de tenencia, una amplia gama de opciones de creación de vivienda y enfoques centrados en las personas.

3. Esto nos obliga a plantear la siguiente pregunta: ¿cómo convertirán los Estados esos nobles compromisos en medidas prácticas que permitan transformar los sistemas de vivienda para que garanticen el acceso de todas las personas a viviendas seguras, asequibles y adecuadas? La respuesta está en la declaración del Secretario General de que esos compromisos se “basa[n] inequívocamente en los derechos humanos”².

4. Si los compromisos históricos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana han de tomarse en serio, cada Estado deberá elaborar y aplicar una estrategia de vivienda basada en los derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dejado claro que esto representa una obligación fundamental en relación con el derecho a una vivienda adecuada³, ya que este derecho solo podrá hacerse efectivo mediante la elaboración y la aplicación de estrategias basadas en los derechos humanos.

II. ¿Qué es una estrategia de vivienda?

5. En el presente informe, el término “estrategia de vivienda” (o “plan de acción”) se distingue de “políticas de vivienda”.

6. Por lo general, las políticas de vivienda se componen de una serie de programas que abordan cuestiones de actualidad relacionadas con la vivienda, como la falta de hogar, la oferta de vivienda social o el acceso a la vivienda en el mercado privado. Los programas de

¹ Véase la resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo, párr. 31.

² Véase A/HRC/34/25, párr. 4.

³ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 12.

vivienda suelen ser administrados por una autoridad única, un organismo oficial o diferentes niveles de gobierno.

7. Las estrategias de vivienda operan en un plano más elevado que las políticas y programas de vivienda, y se basan en una visión del cambio estructural que habrá de lograrse con el paso del tiempo. Las estrategias coordinan una amplia gama de leyes, programas, políticas y decisiones que tienen por objeto cubrir las necesidades de vivienda y que, en conjunto, generan un sistema de vivienda. El objetivo de las estrategias de vivienda no es solamente proporcionar viviendas, sino también abordar las deficiencias y desigualdades de los sistemas vigentes. Brindan la oportunidad de revisar y modificar las políticas y programas para garantizar su eficacia, y se oponen a la estigmatización, la marginación y la discriminación que subyacen al fracaso de un sistema de vivienda. Las estrategias de vivienda exigen la participación de diversos departamentos y niveles de gobierno con múltiples responsabilidades y jurisdicciones.

8. Para dar cumplimiento a los compromisos de la Agenda 2030, las estrategias de vivienda deben velar por que nadie se quede atrás. En otras palabras, su objetivo debe ser convertir sociedades en las que un número considerable de personas se ven privadas del derecho a una vivienda adecuada en sociedades en las que todas las personas tengan acceso a una vivienda adecuada y en las que la vivienda sea un medio de garantizar la dignidad, la seguridad y la inclusión en comunidades sostenibles.

III. El valor de una estrategia de vivienda basada en los derechos humanos

9. Los gobiernos y otros actores suelen preguntar cuál es el valor de utilizar un marco de derechos humanos en la esfera de las políticas de vivienda. En opinión de la Relatora Especial, los siguientes factores hacen que el marco de derechos humanos tenga una importancia crucial para la eficacia de las estrategias de vivienda.

Los problemas de derechos humanos deben ser detectados y abordados como tales

10. La experiencia de carecer de hogar y de una vivienda adecuada desafía los fundamentos mismos de lo que significa ser humano, pues constituye un ataque a la dignidad y una amenaza para la propia vida. Esto es lo que hace que la falta de hogar y la vivienda inadecuada constituyan vulneraciones de los derechos humanos, y no un simple fracaso de los programas.

Los derechos humanos cambian el modo en que los Gobiernos interactúan con las personas

11. Las personas que carecen de hogar o que habitan en viviendas inadecuadas se han considerado tradicionalmente como receptoras, beneficiarias u “objeto” de programas gubernamentales o caritativos. No obstante, cuando se reconoce su condición de titulares de derechos, pasan a ser sujetos activos, facultados para colaborar y participar en las decisiones que afectan a sus vidas y al goce de sus derechos. Esto significa que pueden contribuir a asegurar que las estrategias tengan en cuenta sus experiencias y, por lo tanto, sean más eficaces.

Los derechos humanos ayudan a detectar lagunas y deficiencias estructurales en los sistemas y programas de vivienda

12. Las personas que carecen de hogar o que habitan en viviendas inadecuadas se encuentran en una posición única para detectar las deficiencias o los problemas de las políticas y los programas de vivienda. Al reconocer la experiencia con la que cuentan los titulares de derechos, el marco de derechos humanos actúa como un constante mecanismo correctivo que permite reevaluar los elementos que componen las estrategias de vivienda con el objetivo de asegurar que nadie se quede atrás y que se logren avances continuos.

Los derechos humanos aclaran la adopción de decisiones y la rendición de cuentas

13. En el derecho internacional de los derechos humanos se establece muy claramente quién es responsable ante quién: todos los niveles de gobierno deben rendir cuentas ante la población, en particular ante los grupos marginados y vulnerables. Desde el punto de vista de los derechos humanos queda claro que, si bien asegurar el acceso de todas las personas a una vivienda adecuada requiere la intervención de múltiples actores, de hecho los Estados tienen la obligación legal de ser al mismo tiempo un actor clave y el regulador de los actores privados.

Los derechos humanos tienen primacía sobre otras leyes y proporcionan un marco para la gobernanza y la adopción de todo tipo de decisiones

14. Los derechos humanos se aplican a una amplia gama de políticas y programas y aportan coherencia y coordinación a múltiples esferas de la legislación y la política a través de un propósito común y un conjunto de valores compartidos. Responden a cada contexto y a cada circunstancia específica, al tiempo que incorporan normas universales.

Los derechos humanos son un motor de cambio

15. Las reclamaciones relacionadas con los derechos humanos señalan cuáles son los sistemas, estructuras y obstáculos que impiden hacer efectivo el derecho a la vivienda, y promueven el cambio al garantizar recursos efectivos. El derecho a la vivienda define las obligaciones de los Estados, tanto en el presente como a lo largo del tiempo; exige la adopción de una visión y un proceso que permitan hacerlo efectivo. Los derechos humanos son necesarios para generar el cambio que se requiere para lograr objetivos como los fijados en la Agenda 2030.

IV. Principios fundamentales de una estrategia de vivienda basada en derechos

A. Principio 1: basarse en la legislación y las normas jurídicas

16. El derecho a la vivienda debe reconocerse en el marco de las estrategias de vivienda como un derecho legal, sujeto a recursos efectivos. Las estrategias de vivienda basadas en derechos deben tomar como referencia una legislación que reconozca el derecho a una vivienda adecuada en todas sus dimensiones. Además de basarse en el reconocimiento constitucional o jurídico del derecho a la vivienda, las estrategias deben remitirse y ajustarse al derecho a la vivienda tal y como está garantizado por el derecho internacional de los derechos humanos.

17. Las estrategias deben definir un proceso que permita que el derecho a la vivienda se haga efectivo en un plazo razonable. Es necesario que existan disposiciones que, además de garantizar los derechos en el momento presente (obligaciones inmediatas), prevean también obligaciones orientadas a la acción a más largo plazo (obligaciones para el logro progresivo de la efectividad de los derechos).

18. Las estrategias deben acabar con la falta de hogar. Se considera que un Estado está vulnerando el derecho internacional de los derechos humanos cuando una parte considerable de su población carece de acceso a un alojamiento o una vivienda básicos. Cada Estado debe realizar todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición a fin de satisfacer la obligación de acabar con la falta de hogar con carácter prioritario⁴.

19. Los desalojos forzosos constituyen una vulneración grave de los derechos humanos. Prevenirlos y ponerles fin debe considerarse una obligación inmediata y prioritaria. Los

⁴ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10.

desalojos forzosos solo pueden llevarse a cabo en circunstancias sumamente excepcionales y tras haberse examinado todas las alternativas. En esas circunstancias, deben seguirse estrictamente los principios pertinentes del derecho internacional y, en particular, se debe velar por que las comunidades afectadas puedan elegir libremente otra vivienda adecuada. Los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo aclaran cuáles son esas obligaciones⁵.

20. La obligación de lograr progresivamente la efectividad del derecho a la vivienda se establece en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el párrafo 14 de su observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalaba que, para cumplir esta obligación, el Estado debe demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles. En las estrategias basadas en derechos, los Estados tienen la obligación de velar por que las medidas adoptadas para asegurar la observancia del derecho a la vivienda sean deliberadas, concretas y orientadas a hacer efectivo ese derecho; que las opciones de políticas sean compatibles con ese derecho; y que se destine el máximo de los recursos disponibles para ese fin. Las estrategias de vivienda deben determinar qué obligaciones pueden cumplirse en el presente y cuáles podrán cumplirse únicamente dentro de un plazo razonable. En función de los diferentes niveles de capacidad de los Estados, una obligación futura para algunos puede ser una obligación inmediata para otros.

21. Las estrategias deben indicar cuáles son las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la vivienda. Entre ellas están la obligación de respetarlo (evitar su menoscabo), protegerlo (prevenir injerencias de terceros) y hacerlo efectivo (promover y facilitar el acceso a la vivienda o la ayuda y suministrarlas cuando sea necesario). Como se considera que la obligación de hacer efectivo este derecho depende de los recursos disponibles y de otros factores, esta obligación es la más difícil de definir en términos universales. Sin embargo, es de una importancia crucial para las estrategias de vivienda, ya que en ellas se determinan los medios con que se contará para hacer efectivo el derecho a la vivienda⁶.

22. Las estrategias de vivienda basadas en derechos deben inspirarse en el derecho a la vivienda no solo como un conjunto de normas jurídicas, sino también como una visión transformadora y un llamamiento a la acción. Esta visión debe mover a gobiernos locales y nacionales, movimientos sociales y comunidades de todo el mundo. Las estrategias tienen que ser “documentos vivos” que vayan evolucionando y adaptándose a medida que surjan nuevos desafíos y se escuchen nuevas voces.

En la práctica

23. Las diferentes tradiciones jurídicas y contextos políticos permiten diversos planteamientos del derecho a la vivienda. En la actualidad, muchas constituciones nacionales lo reconocen explícitamente; otras afirman la responsabilidad de los gobiernos de adoptar políticas para promover o garantizar el acceso a la vivienda. En otros lugares, los tribunales han realizado interpretaciones inclusivas de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida, para garantizar el derecho a la vivienda. Algunos Estados recurren principalmente a la legislación para proteger este derecho.

24. Las estrategias pueden confiar a los tribunales la importante labor de aclarar las obligaciones dimanantes del derecho a la vivienda. En la India, tras constatar la evidencia de los efectos del frío en la salud de las personas sin hogar, el Tribunal Supremo consideró que se había vulnerado el derecho a la vida y ordenó la construcción de albergues⁷.

⁵ Véase A/HRC/4/18, anexo I.

⁶ Para más información en relación con el respeto, la protección y la efectividad, véase: Comisión Internacional de Juristas, *Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Maastricht, 26 de enero de 1997). Disponible en: <http://undocs.org/es/E/C.12/2000/13>.

⁷ Véase *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Tribunal Supremo de la India,

25. En Nigeria, las comunidades afectadas por los desalojos forzosos han logrado defender que estos constituyen una violación del derecho constitucional a la dignidad⁸. El Tribunal Superior de Abuya ha señalado que el derecho a la vivienda no debe interpretarse de forma restrictiva en el sentido de tener un techo bajo el que guarecerse, sino que debe considerarse en sentido amplio como el derecho a vivir en un lugar donde se goce de una relativa paz, seguridad y dignidad. También ha indicado que los gobiernos tienen la responsabilidad de elaborar políticas de vivienda que refuercen esos valores⁹.

26. La Constitución del Uruguay garantiza el derecho a una vivienda digna, que se hará efectivo mediante un plan quinquenal de vivienda para el período 2015-2019¹⁰. El plan se basa en el derecho a la ciudad y en la definición amplia de vivienda adecuada que figura en la observación general núm. 4, en la que se abordan, por ejemplo, cuestiones de discriminación y segregación socio-territorial.

27. La Ley de Vivienda (Escocia) de 1987 recoge la obligación inmediata de dar solución a la falta de hogar y exige a los gobiernos locales que proporcionen viviendas a todas las personas que carezcan de hogar contra su voluntad, incluidas las personas expuestas a la violencia doméstica y las que viven en condiciones de hacinamiento¹¹.

28. En todos esos contextos nacionales, la sociedad civil ha detectado violaciones del derecho a la vivienda y continúa reivindicando medidas para asegurar su observancia de manera más efectiva. Esto invita a pensar que las protecciones constitucionales y legislativas del derecho a la vivienda no siempre son suficientes¹².

B. Principio 2: dar prioridad a los más necesitados y garantizar la igualdad

29. El derecho a la igualdad y la no discriminación debe ser protegido en todos los aspectos de las estrategias de vivienda. La garantía de este derecho y la disponibilidad de recursos efectivos constituyen obligaciones inmediatas.

30. Las estrategias deben evaluar cuáles son las comunidades y poblaciones que tienen necesidades más acuciantes o que viven en condiciones más peligrosas y abordar su situación velando por el respeto de los derechos humanos¹³.

31. Es necesario dar prioridad a las necesidades de las comunidades asentadas en zonas propensas a los desastres y las inundaciones, como las riberas de los ríos o las zonas costeras. Los Estados deben velar por que los planes de desarrollo para la prevención de desastres, como la construcción de diques o canales de inundación, no causen el desarraigo innecesario de comunidades y familias. Los “planes poblacionales” de reasentamiento y las estrategias para la protección frente a los desastres deben considerarse prioritarios.

32. Las estrategias deben velar por que las comunidades dispongan de los recursos y la capacidad técnica para construir viviendas que puedan soportar fenómenos meteorológicos

recurso civil núm. 196 (2001).

⁸ Véase *Akakpo Agemo & Ors. v. Attorney General of Lagos State & Others*, Tribunal Superior del Estado de Lagos (26 de enero de 2017). Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling+-+Akakpo+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>.

⁹ Véase *Chief Jacob Obor & Others v. Federal Capital Development Authority & Others*, Tribunal Superior de Abuya (2 de febrero de 2017). www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon._justice_a._i._kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf.

¹⁰ Disponible en www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf.

¹¹ Véase Fiona King, “Scotland: Delivering a Right to Housing”, en *Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 (2015), pág. 158.

¹² Véase, por ejemplo, www.justempower.org; y https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed.

¹³ E/C.12/2007/1, párrs. 4, 8 f) y 13 b).

extremos, terremotos y otros desastres, y aprovechar los conocimientos especializados y las capacidades locales e indígenas cuando sea posible.

33. Las estrategias deben impedir que los propios sistemas de vivienda perpetúen y agraven la desigualdad socioeconómica y la exclusión. Deben reconocer y abordar la estrecha relación que existe entre las leyes y las políticas gubernamentales que consideran la vivienda como una mercancía y el problema de la falta de viviendas asequibles para los grupos de ingresos más bajos, situación que da lugar a un problema creciente de falta de vivienda y desplazamientos y a una mayor concentración de la riqueza.

34. Para que las estrategias de vivienda sean eficaces, no solo deben abordar la necesidad de vivienda, sino también las causas estructurales que subyacen a esa necesidad. Los programas del tipo “primero la vivienda”, por ejemplo, pueden reducir el problema de la falta de vivienda entre las personas con discapacidad, pero deben complementarse con programas de protección social adecuados, iniciativas de diseño de espacios sin barreras, viviendas asequibles y medidas para que los proveedores de viviendas concedan alojamientos razonablemente acondicionados a las personas con discapacidad.

35. El derecho a la igualdad debe entenderse de manera sustantiva. Esto conlleva mucho más que limitarse a garantizar la igualdad de acceso a las viviendas existentes. Requiere la adopción de medidas positivas para paliar los efectos de la discriminación y la exclusión. Los Estados deben remitirse a las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales núm. 16 (2005), sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, y núm. 20 (2009), sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, para velar por que las estrategias se ajusten al principio de la igualdad sustantiva y a su aplicación.

36. Es necesario que en las estrategias de vivienda se identifique a los grupos que padecen desventajas en el ámbito de la vivienda y se aborden los obstáculos concretos a los que se enfrentan. Entre esos grupos se encuentran las mujeres; las personas con discapacidad; las personas que viven en la pobreza; los migrantes; las minorías raciales y étnicas; los pueblos indígenas; los jóvenes; las personas de edad; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; y las personas que carecen de hogar o que viven en asentamientos informales. Estas estrategias deben velar por que la protección jurídica frente a la discriminación se haga efectiva en el sector de la vivienda, y por que la situación en relación con la vivienda, incluida la falta de hogar, y la situación social y económica se reconozcan como motivos prohibidos de discriminación¹⁴.

37. La igualdad de la mujer en lo que respecta al derecho a la vivienda debe estar garantizada en todos los aspectos de las estrategias de vivienda. Esto implica abordar las situaciones particulares que experimentan las mujeres en esta esfera, como la discriminación con respecto a la tierra, los bienes y la herencia, la violencia de género y el efecto desproporcionado que los desalojos forzados, la falta de agua y saneamiento y la pobreza generalizada tienen sobre la mujer.

38. Las estrategias deben abordar el legado de la colonización y la desigualdad y desposesión sistémicas que sufren los pueblos indígenas en lo que concierne a la vivienda. Esto exige la adopción de medidas concretas determinadas por los pueblos indígenas en el ejercicio de su derecho a establecer sus propias prioridades y estrategias en la esfera de la vivienda¹⁵.

39. Además, las estrategias deben reconocer y dar respuesta a las experiencias singulares en el ámbito de la vivienda que resultan de la discriminación interseccional y compuesta. Por ejemplo, las mujeres con discapacidad son más susceptibles de sufrir violencia doméstica y tienen menos oportunidades de acceder a albergues o alojamientos alternativos, y las mujeres con discapacidad física pueden padecer situaciones especialmente difíciles cuando no cuentan con servicios de abastecimiento de agua y saneamiento cerca.

¹⁴ Véase la observación general núm. 20.

¹⁵ Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

40. Las estrategias deben dar respuesta a los problemas de marginación, discriminación y xenofobia que se planteen, y hacer frente a la estigmatización y el odio. El creciente número de personas en tránsito presenta un desafío particular en ese sentido. Las estrategias de vivienda deben garantizar el derecho a la vivienda de los migrantes, con independencia de que dispongan o no de documentación. El proyecto de directrices sobre la migración elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) proporciona orientación sobre esas obligaciones¹⁶.

En la práctica

41. En muchos casos, las estrategias, pese a que teóricamente dan prioridad a los más necesitados, imponen requisitos que sirven para excluirlos. Por ejemplo, requisitos como los pagos en efectivo, los documentos personales de identidad y las pruebas documentales de titularidad o de autorización en función de la zonificación, o de la ocupación a lo largo del tiempo, representan obstáculos para muchas personas que necesitan una vivienda adecuada.

42. El Afganistán cuenta con un programa de microfinanciación en el que se otorgan pequeños préstamos a los residentes de bajos ingresos para la renovación y la mejora de sus viviendas. En un principio, el programa exigía que los residentes aportasen pruebas documentales de la titularidad de sus tierras. Sin embargo, en la actualidad, para eliminar este obstáculo, se aceptan otras pruebas alternativas, como el testimonio de los vecinos¹⁷.

43. En Uganda, la política de vivienda de 2016¹⁸ recuerda el pasado colonial del país y las políticas del pasado en materia de vivienda, en las que únicamente se abordaban las necesidades de los europeos y se relegaba a los africanos a la periferia de las zonas urbanas. La política actual tiene por objetivo garantizar el acceso a una vivienda adecuada a los grupos vulnerables, se opone a la estigmatización y la discriminación, en particular la que afecta a los 2 millones de personas que viven con el VIH/SIDA, y aborda la cuestión del género como un tema transversal que exige la adopción de medidas para asegurar la participación de las mujeres en la elaboración, formulación y aplicación de proyectos y programas de vivienda.

44. En la ciudad de Medellín (Colombia), se ha establecido un nuevo sistema de transporte dirigido a las zonas con peor calidad de vida. El sistema conecta los asentamientos informales con la ciudad por medio de teleférico¹⁹.

45. Con el objetivo de dar efecto a las disposiciones constitucionales relativas a los derechos humanos, incluido el derecho a la dignidad de la persona, Portugal ha adoptado un plan de acción multidimensional que tiene por objetivo acabar con la falta de hogar para 2023, sobre la base de los principios de no discriminación e igualdad. En el marco de la estrategia, se nombrará una comisión interministerial encargada de supervisar su aplicación.

46. Recientemente, varias organizaciones europeas se han asociado para elaborar una “carta de derechos de las personas sin hogar”, que tiene por objeto sensibilizar acerca de la discriminación y la desigualdad que sufren las personas sin hogar e instar a las ciudades a que reconozcan el derecho de esas personas a utilizar los espacios públicos, acceder a servicios de salud básicos y llevar a cabo actividades necesarias para su supervivencia²⁰.

47. En Inglaterra, en virtud de la Ley para la reducción del número de personas sin hogar de 2017, los gobiernos locales están obligados a examinar la situación de las personas sin hogar, adoptar una estrategia y proporcionar viviendas a las personas que se considere que tienen prioridad. Además, con arreglo a la Ley de Igualdad de 2010, los

¹⁶ Disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

¹⁷ Información en poder de la Relatora Especial suministrada en el marco del Premio Europeo de las Microfinanzas 2017.

¹⁸ Disponible en <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>.

¹⁹ Véase <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/47914/page/1>.

²⁰ Véase Fondation Abbé Pierre, Housing Rights Watch, FEANTSA, “Template for a homeless bill of rights”. Disponible en www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf.

proveedores de vivienda social y todas las autoridades de los gobiernos locales de Inglaterra deben atenerse a la “obligación de igualdad” y adoptar objetivos de igualdad mensurables.

C. Principio 3: tener carácter exhaustivo y abarcar todos los niveles de gobierno

48. Las estrategias de vivienda basadas en derechos deben velar por que se aborden todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada en los diversos contextos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido el derecho a una vivienda adecuada como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad. Dentro de esa definición amplia, en su observación general núm. 4 el Comité ha señalado siete características fundamentales de una vivienda adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; gastos soportables; habitabilidad; disponibilidad de servicios; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural. Se han planteado otros aspectos de la “adecuación” con el objetivo de abarcar las experiencias en materia de vivienda de las personas con discapacidad y las mujeres, por ejemplo²¹.

49. Cada elemento de la adecuación conlleva obligaciones particulares. Por ejemplo, los gastos soportables requieren la adopción de medidas como la regulación de los alquileres, las subvenciones para la vivienda, el acceso a créditos y las medidas destinadas a prevenir la especulación; la disponibilidad de servicios conlleva el suministro de agua y saneamiento, servicios de cuidado de los niños y servicios de salud; y la seguridad de la tenencia requiere una serie de medidas, como el fortalecimiento de las diversas formas de tenencia (por ejemplo, oficial/no oficial, individual/colectiva, consuetudinaria, alquiler/propiedad), la priorización de las soluciones *in situ* y la lucha contra la discriminación en relación con la tenencia, tal y como se explica en las directrices sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas²².

50. Las estrategias deben abordar todas las cuestiones que tienen consecuencias importantes para el derecho a la vivienda, entre ellas el acaparamiento de tierras, la especulación, la privatización, los préstamos abusivos, la degradación ambiental y la vulnerabilidad frente a las inundaciones, los incendios o los terremotos.

51. Las estrategias de vivienda deben abarcar múltiples programas, políticas y esferas de gobierno. Deben asegurar la coordinación entre un gran número de esferas, que van desde las ayudas de apoyo a la renta y las iniciativas relacionadas con el uso de la tierra hasta los programas de vivienda social y las medidas de financiación.

52. Las estrategias de vivienda también deben contar con la participación de múltiples niveles de gobierno, desde el nivel local hasta el nacional, y aprovechar los puntos fuertes de cada uno de ellos. Las responsabilidades de cada nivel de gobierno deben estar bien definidas y tener un vínculo claro con las obligaciones en materia de derechos humanos.

53. Son varios los enfoques que pueden adoptarse para coordinar las múltiples esferas y niveles de gobierno que deben tomar parte en las estrategias de vivienda basadas en derechos. La coordinación puede asignarse a un ministerio o un departamento con responsabilidad principal en este ámbito. Los acuerdos intergubernamentales deben reconocer las obligaciones compartidas y aclarar las responsabilidades. En caso de que haya dudas sobre qué instancia tiene jurisdicción o responsabilidad en cada caso, lo primero que debe hacerse es adoptar medidas para proteger el derecho de que se trate, y después se podrán examinar y resolver las controversias.

54. Las estrategias deben abordar las necesidades de los diversos grupos de población con independencia de dónde vivan (en zonas urbanas, rurales o periurbanas) y de su situación en cuanto a la tenencia, y deben incluir a las personas que hayan sido desplazadas o que hayan perdido su vivienda a causa de conflictos o desastres.

55. Las estrategias deben recabar la participación de los distintos actores cuya acción pueda repercutir en el derecho a una vivienda adecuada, lo que incluye no solo a los

²¹ Véanse A/72/128, párrs. 8 a 32; y A/HRC/19/53, párrs. 12 y 13.

²² Véanse A/HRC/25/54, A/HRC/4/18 y A/72/128.

gobiernos, sino también a actores privados, organismos financieros y de inversión internacionales y donantes bilaterales y multilaterales.

En la práctica

56. Muchas estrategias nacionales de vivienda han adoptado un marco basado en derechos en relación con determinados aspectos, pero no han sido suficientemente exhaustivas y, por esa razón, han resultado menos eficaces.

57. En Francia, por ejemplo, la Ley nacional sobre al derecho exigible a la vivienda (“*Droit au Logement Opposable*” o “DALO”), promulgada en 2007, faculta a todo ciudadano francés o a toda persona con derecho o permiso de residencia que carezca de una vivienda adecuada a solicitar que se le asigne una vivienda con carácter prioritario²³. En los diez años transcurridos desde que entró en vigor la Ley, se han proporcionado viviendas a unas 100.000 familias²⁴. Aunque la Ley DALO afirma el derecho a la vivienda, no ha logrado poner remedio a los problemas sistémicos fundamentales ni a las causas de la falta de hogar, como la escasa oferta de viviendas en las ciudades y la exclusión de los migrantes, y tampoco ha garantizado que las personas más vulnerables puedan ampararse en dicha Ley. Francia ha indicado que presentará una nueva estrategia de vivienda destinada a aumentar la oferta de vivienda, que se centrará en los grupos más vulnerables y en la mejora de las condiciones de vida²⁵.

58. En la Argentina se ha desarrollado una iniciativa multisectorial (“Habitar Argentina”) que abarca un amplio “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” integrado por diez componentes, entre ellos: políticas territoriales, redistribución de rentas en los mercados de suelo, acceso universal a créditos hipotecarios, participación, debidas garantías procesales y acceso a la justicia, prevención de los desalojos forzosos, regulación del mercado de alquileres y acceso a infraestructuras sociales²⁶.

59. En Irlanda se ha elaborado un plan interinstitucional titulado “Rebuilding Ireland” (“Reconstruir Irlanda”) en el que participan los gobiernos locales y el sector del voluntariado. El órgano encargado de supervisar la aplicación del plan es un comité ministerial sobre vivienda presidido por el Primer Ministro²⁷.

60. Rwanda tiene la tasa de urbanización con un mayor ritmo de crecimiento del mundo y una gran disparidad entre los niveles de ingresos y el costo de la vida, y el 90% de su población no puede permitirse una vivienda formal. Para hacer frente a esa situación, la Política Nacional de Vivienda (2015) y la Estrategia de Mejora de los Asentamientos Urbanos Informales (2017) reconocen la vivienda como un derecho humano básico, asignan esferas de responsabilidad claras a las diversas autoridades y niveles de gobierno, con “coordinación entre sectores y entre jerarquías”, y contemplan diferentes marcos para la “integración de las preocupaciones de la sociedad civil”²⁸.

D. Principio 4: participación basada en derechos

61. Las estrategias de vivienda basadas en derechos deben entrañar el firme compromiso de promover la participación significativa de las personas afectadas en todas las etapas,

²³ Véase Julie Clauzier, “The DALO law: a step towards making the right to housing a reality”, 6 de julio de 2017. Disponible en www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-housing-reality.

²⁴ Véase Jean Michel David, “The DALO law is 10 years old”, 26 de junio de 2017. Disponible en www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old.

²⁵ Véase Gobierno de Francia, “The Government’s Housing Strategy”. Disponible en www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy.

²⁶ Disponible solo en español en www.consensohabitar.org.ar/ y www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas.

²⁷ Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, julio de 2016. Disponible en http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf.

²⁸ Véase Centre for Affordable Housing Finance in Africa, *2017 Yearbook* (Johannesburgo, 2017), pág. 213. Disponible en http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-copy.compressed.pdf.

desde el diseño hasta la aplicación y la supervisión. La participación es un elemento fundamental de las estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos, porque se opone a la exclusión y el silenciamiento. Las estrategias deben reconocer que las violaciones del derecho a la vivienda y otros derechos humanos son consecuencia de fallos en la rendición de cuentas democrática ante la ciudadanía.

62. La participación basada en derechos debe distinguirse de las consultas. En las consultas, los gobiernos pueden solicitar contribuciones, pero la adopción de decisiones sigue recayendo en ellos, y a menudo no se tienen en cuenta las aportaciones de las circunscripciones correspondientes. La participación basada en derechos surge de la acción comunitaria y corre a cargo de los titulares de derechos, que señalan las deficiencias y los aspectos que conviene cambiar. Los gobiernos deben responder en consecuencia.

63. Las estrategias de vivienda deben incluir mecanismos de participación concretos que supervisen su aplicación, como consejos, comisiones, comités o grupos de vivienda. Es fundamental que las personas sin hogar, o las que viven en asentamientos informales o en viviendas claramente inadecuadas, reciban apoyo para participar en esos mecanismos. A fin de garantizar la participación efectiva, es necesario facilitar apoyo técnico y conocimientos especializados y aprovechar las competencias locales siempre que sea posible. Los métodos de comunicación e interacción deben ser accesibles y respetar las prácticas de la comunidad.

64. La participación de los pueblos indígenas en la planificación y las estrategias de vivienda debe llevarse a cabo de manera acorde con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, en particular con el requisito del consentimiento libre, previo e informado, y de conformidad con otros acuerdos fundacionales o constitucionales celebrados a nivel nacional entre los pueblos indígenas y sus Gobiernos.

65. Conviene prestar particular atención a la participación de los grupos vulnerables que de otro modo quedarían excluidos a consecuencia de la discriminación o la marginación, como las mujeres; las personas sin hogar; las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales; los representantes de asentamientos informales; las minorías raciales, étnicas y culturales; los migrantes; las personas de edad; y los jóvenes. Las medidas especiales para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad deben cumplir la norma de la participación e inclusión plenas y efectivas prevista en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

66. Se debe empoderar a las personas desplazadas para que tomen decisiones en relación con las tierras y viviendas alternativas²⁹. A nivel local, los derechos de participación deben traducirse en el control del desarrollo de la vivienda por parte de las comunidades y en la contribución de los propios residentes a la mejora de los asentamientos informales.

67. Los gobiernos locales pueden realizar una labor de mediación fundamental en el fomento de la participación, ya que suelen estar en una posición privilegiada que les permite colaborar directamente con las comunidades locales y hacer llegar las preocupaciones de estas a la gobernanza local, las negociaciones intergubernamentales y las estrategias a nivel nacional³⁰.

En la práctica

68. Al establecer un marco para el diálogo entre los gobiernos locales y las comunidades afectadas por los desalojos y los desplazamientos, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica ha desarrollado el concepto de “participación significativa”, en virtud de la cual las partes adoptan decisiones conjuntamente sobre la base del respeto al derecho a la vivienda³¹.

²⁹ Véase A/HRC/4/18.

³⁰ Véase A/HRC/28/62.

³¹ Véase L. Chenwi y K. Tissington, “Engaging meaningfully with government on socioeconomic rights: A focus on the right to housing” (University of the Western Cape, 2010), pág. 10. Disponible

69. En Angola, el Programa contra la Pobreza Urbana de Luanda alienta a la sociedad civil a crear y promover “organizaciones para el desarrollo de las zonas residenciales”, a fin de que colaboren con los gobiernos locales en la planificación y el desarrollo de infraestructuras³².

70. En el marco de los programas de mejora de la vivienda, Tailandia ha aplicado un modelo único de participación basado en derechos. Con arreglo a este modelo, se proporciona apoyo financiero y técnico a las comunidades para que puedan negociar cuestiones relativas a las tierras, desarrollar planes para toda la ciudad, dotarse de infraestructuras y gestionar todos los aspectos de los proyectos de mejora³³.

71. El derecho de los pueblos indígenas a una vivienda culturalmente adecuada ha sido vulnerado con frecuencia, puesto que se ha impedido a estas comunidades la participación y el control en el diseño y la construcción de sus propias viviendas. En Chile, por ejemplo, en la construcción de las viviendas destinadas a los mapuches, se ha llegado a descuidar un elemento tan sencillo como que las puertas estén orientadas hacia el lugar por donde sale el sol, lo que resulta esencial para cualquier hogar de esta comunidad. La nueva arquitectura de viviendas sociales del país ha incorporado elementos de diseño inspirados en las viviendas mapuches (*ruca*), construidas con troncos y ramas de árboles³⁴.

72. La participación en las estrategias de vivienda también puede dar lugar a una participación más efectiva en la política democrática. En el período previo a las elecciones de 2017 para el cargo de gobernador de Yakarta, la sociedad civil negoció con uno de los candidatos un “contrato político” que incluía la reivindicación de una estrategia de vivienda basada en los derechos humanos que contemplara planes urbanísticos para regularizar los “*kampung*” (asentamientos informales) y un programa de vivienda asequible. Muchos votantes de los *kampung*s acudieron a dar su apoyo al candidato y actualmente se está dando aplicación al contrato.

E. Principio 5: elaboración de presupuestos responsables y justicia fiscal

73. Las estrategias no tendrán éxito si los gobiernos no destinan presupuestos y recursos razonables para su aplicación. Las estrategias de vivienda deben incluir compromisos para el suministro de recursos adecuados tanto a corto como a largo plazo.

74. La elaboración de presupuestos para las estrategias de vivienda debe respetar la norma del “máximo de los recursos disponibles” y de “todos los medios apropiados”, conforme a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto. La rendición de cuentas en relación con esta norma entraña la obligación de velar por la obtención de recursos a través de impuestos razonables y otras medidas.

75. Los procesos de presupuestación deben incorporar la perspectiva de género, de modo que los presupuestos nacionales y locales se analicen teniendo en cuenta su diferente impacto en la experiencia de la mujer con respecto a la vivienda, y que se adopten decisiones fiscales que promuevan la igualdad de la mujer en esa esfera.

76. Los procesos participativos de elaboración de presupuestos pueden desempeñar una función importante a la hora de garantizar que se preste atención a las normas de derechos humanos, que se asignen los recursos necesarios para cumplir los objetivos fijados, que se observen los plazos y que se preste la debida consideración a las necesidades de los grupos marginados.

en https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf.

³² Véase <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69>.

³³ Véase N. Castanas y otros, “Leave no one behind” (documento de trabajo, diciembre de 2016). Disponible en http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf.

³⁴ Véase el artículo de M. Ayenao Lagos, disponible únicamente en español en http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Artículo_Margarita_Ayenao.pdf. Véase también el artículo sobre las *rucas*, de 10 de diciembre de 2013, disponible en <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>.

77. Las estrategias deben velar por que los gobiernos locales y subnacionales dispongan de suficientes fondos, disposiciones tributarias y otros medios de procurarse recursos cuando se les asignen responsabilidades en materia de vivienda.

78. Las estrategias deben asumir el compromiso de hacer frente a la evasión de impuestos y las lagunas fiscales en los sectores de la vivienda y los bienes inmuebles. La evasión fiscal en los sistemas de vivienda conlleva una enorme pérdida de ingresos que deberían destinarse a hacer efectivo el derecho a la vivienda.

79. Las estrategias de vivienda deben adquirir el compromiso de llevar a cabo las reformas fiscales que sean necesarias para garantizar que la tributación promueva el ejercicio del derecho a la vivienda, en lugar de socavarlo. Por ejemplo, los especuladores e inversores en viviendas de lujo deben estar sujetos a impuestos más altos, y las ganancias obtenidas por los propietarios privados como resultado de la recalificación o de la inversión pública en infraestructuras deben recuperarse y dirigirse a fines públicos. En el informe de la Relatora Especial sobre la “financiarización de la vivienda”³⁵ se señalan otras estrategias tributarias.

80. Deben recaudarse impuestos adicionales mediante la eliminación de lagunas fiscales y la imposición de más cargas tributarias progresivas a las grandes fortunas, a fin de construir viviendas con precios asequibles, otorgar subvenciones a los hogares de bajos ingresos, crear bancos de tierras y generar otros recursos en apoyo a las estrategias de vivienda.

81. En muchos Estados, los propietarios de viviendas reciben un trato fiscal preferente con respecto a los arrendatarios, lo que contribuye al aumento de las disparidades socioeconómicas. Las estrategias deben examinar y corregir esas disparidades.

82. En lo que respecta a los sistemas tributarios, es necesario adoptar medidas para mejorar los patrones de discriminación sistémicos, por ejemplo mediante la concesión de incentivos fiscales a las mujeres para que se registren como propietarias de tierras o viviendas en las sociedades en las que la titularidad se les suele otorgar a los hombres.

83. Las estrategias de vivienda deberían integrarse en las medidas de lucha contra la corrupción y garantizar una supervisión rigurosa de las alianzas público-privadas y de los contratos para la construcción y la gestión de viviendas.

84. El establecimiento o la expansión de grandes empresas multinacionales, en particular industrias tecnológicas, en ciudades o los barrios pueden generar una presión y una demanda excesivas en los mercados de vivienda existentes. Es necesario estudiar mecanismos que permitan garantizar que esas empresas aporten recursos para satisfacer esa mayor demanda de vivienda.

En la práctica

85. En Kenya, donde la participación en la gestión de las finanzas públicas está consagrada en la Constitución, se está ensayando un proceso participativo de elaboración de presupuestos para hacer efectiva esa disposición. Los resultados iniciales indican que ha habido una mayor participación, en particular de las mujeres, y la asignación de las partidas presupuestarias ha pasado a centrarse en mejorar las infraestructuras en lugar de destinarse a proyectos emblemáticos³⁶.

86. Singapur ha logrado controlar la financiarización con más éxito que otros Estados. El país grava con un 18% las transmisiones inmobiliarias e impone una tasa adicional de adquisición a los propietarios e inversores ricos, cuyos ingresos se utilizan para subvencionar la propiedad de la vivienda de personas de ingresos bajos³⁷.

³⁵ A/HRC/34/51.

³⁶ Véase <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice>.

³⁷ Véase Sock-Yong Phang y Matthias Helbie, “Housing policies in Singapore”, documentos de trabajo del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, núm. 559 (Tokio, 2016). Disponible en www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adb-wp559.pdf.

87. En Vancouver (Canadá) se ha introducido una estrategia de vivienda que incluye un impuesto sobre las viviendas vacías, un tipo diferenciado de impuesto sobre bienes inmuebles para las viviendas de lujo, un impuesto sobre las operaciones especulativas de compraventa (“*flipping*”), un impuesto sobre la especulación inmobiliaria, restricciones a la propiedad para los residentes no permanentes y medidas para recuperar la diferencia resultante del aumento del valor de los bienes inmobiliarios como consecuencia de la recalificación³⁸.

88. En la provincia china de Taiwán, los propietarios de viviendas están sujetos a un impuesto del 15% sobre el precio de venta de la vivienda si la venden un año después de haberla comprado y del 10% si la venta se realiza dos años después. En Nueva Zelanda, en virtud de la norma rígida del Gobierno, todas las personas que vendan una vivienda de alquiler adquirida menos de dos años antes deben pagar impuestos sobre cualquier beneficio obtenido de dicha venta³⁹.

F. Principio 6: objetivos y plazos basados en los derechos humanos

89. Es necesario establecer objetivos y plazos rigurosos basados en los derechos humanos para velar por que las estrategias de vivienda avancen lo más rápidamente posible hacia el objetivo de una vivienda adecuada para todos y procurar que hagan efectivo ese derecho para cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles⁴⁰.

90. Los objetivos y plazos deben ser razonables. No conviene que sean ambiciosos hasta el punto de resultar inviables, pero deben reflejar la urgencia de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos. Los Estados deben ajustar los plazos y objetivos de las estrategias de vivienda para lograr los resultados a los que se han comprometido en el marco de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

91. El cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos en las estrategias de vivienda debe entenderse como una obligación en materia de derechos humanos. Su incumplimiento tiene graves consecuencias para las personas que viven en condiciones de alojamiento inaceptables y, a menos que esté justificado por hechos o circunstancias imprevistas, constituye una violación de los derechos humanos de la que los Estados deben ser considerados responsables.

92. Los objetivos y plazos pueden establecerse sobre la base de los tres tipos de indicadores de derechos humanos señalados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁴¹:

a) Los “indicadores de proceso” aportan información sobre los resultados que se han conseguido en un período de tiempo. Esto podría incluir el número de viviendas financiadas y construidas, el número de mejoras *in situ* realizadas o el valor de las subvenciones para alojamiento que se han concedido;

b) Los “indicadores de resultados” evalúan los resultados desde la perspectiva de la experiencia de los titulares de derechos. Se basan en datos tanto cuantitativos, como el número de hogares que disponen de agua y saneamiento, como cualitativos, que recogen experiencias vitales, entre otras cosas testimonios directos, fotografías, vídeos e información procedente de las redes sociales;

c) Los “indicadores estructurales” evalúan en qué medida los elementos integrantes del derecho a la vivienda, como la asequibilidad o la seguridad de la tenencia, son objeto de medidas de protección jurídica y recursos efectivos. Los indicadores

³⁸ Véase <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>.1.

³⁹ Véase <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html>.

⁴⁰ Véanse la observación general núm. 3, párr. 9; y la observación general núm. 4, párr. 14.

⁴¹ Véase ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación* (Nueva York y Ginebra, 2012), págs. 38 a 46. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

estructurales deben incluir evaluaciones del impacto de las medidas de protección jurídica sobre el terreno y del alcance real del acceso a la justicia y a recursos efectivos por parte de los grupos marginados.

93. Las estrategias deben velar por que se reúnan datos pertinentes sobre los beneficiarios del programa (proceso), las condiciones de la vivienda (resultados) y el acceso a la justicia (estructurales), y que estos se desglosen por raza, origen étnico, discapacidad, edad, género y otras características pertinentes⁴².

94. Conviene establecer objetivos y plazos independientes para grupos, regiones y lugares concretos. Por ejemplo, las estrategias de vivienda deben medir el número de viviendas que se conceden a niños y jóvenes de la calle y los alojamientos comunitarios que se otorgan a personas con discapacidad.

95. Los objetivos deben hacer frente a problemas sistémicos como la estigmatización, las divisiones raciales, la desigualdad en la prestación de servicios y transporte, la adquisición de tierras y la pérdida de tierras agrícolas.

96. Es fundamental que las definiciones utilizadas para el establecimiento de objetivos y la evaluación de los progresos se basen en la experiencia directa. Por ejemplo, para la definición de la “asequibilidad” es necesario tener en cuenta los niveles de ingresos de las personas que viven en la pobreza extrema, las personas con discapacidad que pueden tener gastos diarios adicionales o las personas de edad que deben hacer frente a gastos médicos.

97. Las estrategias de vivienda no deben atenerse a los datos estadísticos hasta el punto de perder de vista los valores fundamentales de derechos humanos en que se basan sus objetivos. El esfuerzo por cumplir los objetivos numéricos no debe disuadir a las autoridades de atender necesidades más complejas o de responder a los problemas emergentes a medida que se vayan planteando. Para el cumplimiento de los objetivos y los plazos siempre se deben tener en cuenta los fines más amplios de las estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos.

En la práctica

98. Aunque muchos Estados y gobiernos locales se han comprometido a acabar con la falta de hogar, los éxitos son escasos e infrecuentes. En 2015, la ciudad de Medicine Hat, en Alberta (Canadá), proclamó que había puesto fin a la falta de hogar, lo cual significaba que en la ciudad nadie permanecía en un albergue para personas sin techo durante más de diez días sin que se le asignase una vivienda permanente. En Spokane (Estados Unidos), se adoptó un plan para acabar con la falta de vivienda crónica en 2017 y con la situación de las familias sin hogar en 2018. El plan se basa en la idea de que el acceso a la vivienda es un derecho humano fundamental. Sin embargo, el objetivo no se ha cumplido todavía.

99. En Finlandia, la primera etapa de la estrategia 2008-2015 para acabar con la falta de vivienda tenía por objetivo construir 1.250 viviendas nuevas y viviendas subvencionadas en diez ciudades. El objetivo fue superado en casi 300 viviendas, pero la estrategia no llegó a cumplir su propósito inicial de reducir la falta de vivienda en un 50% (la reducción fue de un 28%). Durante ese período, Finlandia fue el único país de Europa que redujo la falta de hogar. La segunda etapa de la estrategia se ajustó para hacer frente a las causas estructurales de la falta de vivienda y ampliar su alcance, al tiempo que se concedían viviendas a las personas con necesidades inmediatas. La estrategia incluye servicios de prevención de la falta de hogar, aborda los casos “ocultos” de personas sin hogar y prevé el suministro de alojamiento destinado a jóvenes y solicitantes de asilo⁴³.

100. En 2008, Cabo Verde introdujo un programa nacional de vivienda titulado “Casa para todos”, diseñado para crear 8.400 viviendas con el objetivo de reducir el déficit en un 20% para 2013. El objetivo se redujo a 6.010 viviendas en 2011, cuando el Fondo Monetario Internacional presionó al Gobierno para que recortara el gasto del programa. Las

⁴² Véase la observación general núm. 20.

⁴³ Véase N. Pleace, “The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?”, en *European Journal of Homelessness*, vol. 11, núm. 2 (diciembre de 2017).

instituciones financieras tampoco estaban dispuestas a ofrecer hipotecas a las personas con ingresos bajos, que en su mayoría trabajaban en el sector informal y que, según lo previsto, iban a ser las principales beneficiarias del programa⁴⁴.

G. Principio 7: rendición de cuentas y supervisión

101. Los Estados tienen la firme obligación de supervisar de manera eficaz la aplicación y los resultados de las estrategias de vivienda⁴⁵.

102. Es necesario designar a un órgano de supervisión que se encargue de evaluar de manera constante la eficacia de la estrategia de vivienda, identificar los fallos o deficiencias, recomendar las modificaciones necesarias y pedir responsabilidades a los gobiernos y otros actores. Se trate de una comisión, un ombudsman de vivienda, un defensor del derecho a la vivienda o una institución de derechos humanos nacional o regional, el órgano designado debe ser independiente del Gobierno, contar con suficientes recursos financieros y tener libertad para expresar opiniones y formular recomendaciones sobre políticas y legislación⁴⁶.

103. Los órganos de supervisión también pueden tener el mandato de suministrar información independiente sobre el cumplimiento del derecho a la vivienda a los órganos de derechos humanos internacionales o regionales o de participar en audiencias ante los tribunales nacionales o los tribunales de derechos humanos en los casos pertinentes. También pueden encargarse de la vigilancia de la aplicación de las recomendaciones u órdenes correctivas formuladas por esos órganos.

104. Los órganos de supervisión también deben tener la autoridad y los recursos necesarios para visitar a las comunidades afectadas, celebrar audiencias en relación con cuestiones sistémicas o con problemas que se hayan denunciado y beneficiarse de los conocimientos de las personas que cuentan con experiencia directa.

105. La supervisión debe incluir la utilización de indicadores de derechos humanos, el examen de los progresos en relación con los objetivos y plazos acordados y la consideración de todos los datos pertinentes. Los datos deben desglosarse en función de las características de cada grupo y ser plenamente inclusivos para abarcar a las personas en tránsito, así como a las que carecen de hogar o viven en asentamientos informales.

106. Los exámenes de las estrategias de vivienda realizados por las comunidades afectadas, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las organizaciones de defensa de los derechos humanos también deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los avances y abordar las preocupaciones.

En la práctica

107. En España, el Defensor del Pueblo está facultado para hacer recomendaciones a las autoridades públicas y al poder legislativo y puede promover o proponer modificaciones en la legislación. El Defensor del Pueblo analizó las causas de la crisis hipotecaria en España y sus consecuencias para los grupos vulnerables y formuló amplias recomendaciones al respecto⁴⁷.

108. En el Canadá, la Estrategia Nacional de Vivienda prevé el nombramiento de un defensor federal de la vivienda encargado de escuchar las experiencias de los grupos vulnerables en relación con los obstáculos del sistema para el acceso a una vivienda adecuada⁴⁸.

⁴⁴ Véase A/HRC/31/54/Add.1. Véase también www.expressodasilhas.sapo.cv/economia/item/49517-fmi-aconselhou-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos (disponible solamente en portugués).

⁴⁵ Véase observación general núm. 20, párr. 11.

⁴⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 10 (1998) sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 3.

⁴⁷ Véase www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf.

⁴⁸ Véase "Canada's National Housing Strategy" (Ottawa, 2017). Disponible en

109. En el Perú, la Defensoría del Pueblo interviene en situaciones que afectan o restringen el acceso de la población a la vivienda. Por ejemplo, recomendó que la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobara un plan de reasentamiento de la población indígena urbana Shipibo-Conibo, de la comunidad de Cantagallo, que estaba viviendo en un vertedero. En respuesta, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento anunció que se invertirían 23 millones de soles en la construcción de viviendas para las familias⁴⁹.

H. Principio 8: velar por el acceso a la justicia

110. Las estrategias basadas en derechos deben incluir mecanismos de reclamación efectivos para garantizar el acceso a vías de recurso cuando se determine que se ha producido una vulneración. Esos mecanismos pueden desempeñar un papel vital al velar por que los sistemas de vivienda funcionen de manera inclusiva y eficaz. Permiten que los grupos marginados indiquen cuáles son las necesidades de vivienda que no han sido satisfechas, llamen la atención sobre las circunstancias que se han desatendido o ignorado y señalen cuáles son las leyes, políticas o programas que les privan del acceso a una vivienda adecuada. Ofrecen a los titulares de derechos la oportunidad de determinar las soluciones o los recursos adecuados para sus problemas de vivienda.

111. Las estrategias de vivienda basadas en derechos pueden valerse de diversos medios para garantizar el acceso a la justicia⁵⁰. Cabe recurrir a los tribunales para que conozcan las denuncias constitucionales relativas a las violaciones del derecho a la vivienda o para que hagan cumplir la legislación que rige las estrategias de vivienda. Se debe prestar la asistencia jurídica y otras formas de apoyo necesarias para garantizar el acceso a los tribunales y asegurar la imparcialidad de las audiencias.

112. Aunque la posibilidad de recurrir a los tribunales en última instancia es importante, las estrategias de vivienda también deben contar con otros mecanismos de reclamación más accesibles. Se puede otorgar a las oficinas del ombudsman, los comisionados de viviendas, las instituciones de derechos humanos, los consejos de vivienda comunitarios o los defensores de la vivienda la autoridad para examinar denuncias y exigir respuestas de los gobiernos y otros actores pertinentes.

113. Es particularmente importante que los mecanismos de reclamación puedan atender quejas relacionadas con el sistema y pedir que rindan cuentas todos los actores pertinentes. También deben contar con amplias competencias para atender las demandas de la sociedad civil, recabar la participación de múltiples niveles de gobierno y exigir responsabilidades a los actores privados.

114. En el contexto de las estrategias de vivienda, el acceso a la justicia debe entenderse en sentido amplio. Los Estados deben rendir cuentas por actuaciones concretas, como los desalojos forzosos. No obstante, también deben responder de las vulneraciones resultantes de la falta de medidas para lograr hacer efectivo de manera progresiva el derecho a la vivienda, como la incapacidad de suministrar servicios básicos a los asentamientos informales dentro del plazo fijado en la estrategia.

En la práctica

115. En Francia, la Ley “DALO” prevé procedimientos amistosos de solución de controversias y opciones de litigio en caso de vulneración. En una ocasión, el Gobierno fue sancionado con una multa de 12,9 millones de euros por no suministrar alojamiento con arreglo a lo dispuesto en la ley⁵¹.

www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf.

⁴⁹ Comunicación de la Defensoría del Pueblo del Perú para el presente informe, pág. 6.

⁵⁰ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 9.

⁵¹ Véase C. Lévy-Vroelant, “The Right to housing in France: Still a long way to go from intention to implementation”, en *Osgoode Hall Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 núm. 5, pág. 102. Disponible en <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=jlsp>.

116. Varias ciudades cuentan con oficinas del ombudsman que ofrecen procedimientos de denuncia en caso de vulneración del derecho a la vivienda. Para complementar su nombramiento como ciudad de derechos humanos, Seúl creó un comité local de derechos humanos y una oficina del ombudsman ante la que los residentes locales pueden presentar sus denuncias⁵².

117. La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica ha creado un procedimiento de denuncia y tiene el mandato de celebrar audiencias. Tras recibir numerosas denuncias en relación con el derecho a la vivienda, la Comisión celebró una audiencia de investigación en materia de acceso a la vivienda, gobernanza local y prestación de servicios. La Comisión señaló como demandados a diez gobiernos y órganos públicos. Como conclusión, la Comisión dictaminó que, con los enfoques imperantes en la programación de la vivienda en Sudáfrica, no se lograría la efectividad progresiva del derecho a una vivienda adecuada. La Comisión hizo recomendaciones amplias a todos los niveles de gobierno y pidió “un cambio de mentalidad en lo que respecta al modo en que los departamentos estatales abordan sus obligaciones en materia de vivienda”, a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda como componente fundamental del derecho a una vida digna⁵³.

I. Principio 9: aclarar las obligaciones de los actores privados y regular los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios

118. En la mayoría de los países, el sector privado desempeña un papel fundamental en la creación y el suministro de viviendas y servicios conexos. Por lo tanto, es probable que las estrategias de vivienda resulten ineficaces si ignoran el importante papel de los actores privados. Los actores privados pertinentes van desde los pequeños arrendadores a los promotores inmobiliarios y las empresas de construcción, pasando por los propietarios de empresas multinacionales, los anfitriones de AirBnB y otros proveedores de alquiler a corto plazo. También incluyen a bancos y otras instituciones financieras, fondos de cobertura internacionales y empresas con un capital privado de millones de dólares.

119. A pesar de que la inversión en vivienda es el sector empresarial más importante del mundo, apenas se ha prestado atención a las empresas y los derechos humanos en la esfera de la vivienda. Las estrategias de vivienda deben incluir campañas de educación sobre derechos humanos dirigidas a inversores y arrendadores, o exigir que los futuros arrendadores reciban formación sobre sus obligaciones en materia de derechos humanos.

120. Las estrategias de vivienda deben cumplir todas las normas indicadas en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Como se señala en los Principios Rectores, el acceso a recursos efectivos y procedimientos de reclamación debe constituir un medio para que las comunidades afectadas expresen sus preocupaciones en relación con los efectos de las actividades ligadas a la gentrificación, la adquisición de tierras y la especulación.

121. No obstante, los Principios Rectores no ofrecen una estructura global para la regulación de las empresas, lo que resulta necesario para hacer efectivo el derecho a la vivienda. En gran medida, se limitan a afirmar la obligación de respetar y proteger el derecho a la vivienda, en tanto que las estrategias de vivienda se centran principalmente en la obligación de los Estados de hacer efectivo ese derecho. Dado que la mayor parte de los sistemas de vivienda dependen de actores privados, los gobiernos no pueden limitarse a evitar los perjuicios que estos puedan causar adoptando, por ejemplo, medidas para prevenir demoliciones o desalojos ilegales. También deben velar por que las acciones de los actores e inversores privados se ajusten a la obligación del Estado de hacer efectivo el derecho a la vivienda. En ese sentido, las estrategias de vivienda pueden, por ejemplo,

⁵² Véase ACNUDH, “Implementando el derecho a una vivienda adecuada: Guía para gobiernos locales y para la sociedad civil” (Ginebra), pág. 8. Disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_SP.pdf.

⁵³ Véase Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, “Investigative Hearing Report: Access to Housing, Local Governance and Service Delivery”, (23 a 25 de febrero de 2015), págs. 19 y 100. Disponible en www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf.

exigir a los inversores que construyan viviendas asequibles en lugar de viviendas de lujo; que incluyan un porcentaje de viviendas accesibles para personas con discapacidad; o que velen por la realización de mejoras *in situ* respetando las preferencias de los residentes.

122. Los desafíos planteados por la financiarización de la vivienda exigen un cambio significativo en la manera en que los Estados regulan las acciones de los actores privados y dirigen las actividades de los mercados financieros. Las estrategias deben afirmar la función social de la tierra y la vivienda y adoptar medidas para frenar la especulación, detener la creación de viviendas de lujo innecesarias e impedir la privatización de las tierras públicas.

123. Las estrategias deben promover y reconocer formas alternativas de inversión en vivienda para combatir la privatización de la tierra y la vivienda. Es necesario dar prioridad a los fideicomisos colectivos de tierras, los modelos de propiedad colectiva y la vivienda social frente a la dependencia de las inversiones del sector privado.

124. Las estrategias deben crear mecanismos que supervisen de forma rigurosa las alianzas público-privadas y las demás relaciones entre las autoridades públicas y los promotores privados. Deben velar por que no se abuse de los desplazamientos o de la adquisición de tierras destinadas a “fines públicos” para el lucro personal. Las modificaciones de la zonificación y las decisiones sobre el uso de la tierra deben someterse a una supervisión independiente con el fin de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas ante las comunidades y la ausencia de corrupción.

125. Las estrategias de vivienda deben proteger y promover las actividades económicas informales que permiten la subsistencia de las personas, en particular de los cuidadores, los trabajadores domésticos, los vendedores ambulantes y las personas que producen o venden bienes desde sus hogares.

126. En las zonas rurales, las estrategias de vivienda deben velar por proteger el derecho a la vivienda, incluidos el derecho al agua, la seguridad alimentaria, la tierra y los medios de subsistencia, frente a las industrias extractivas y las empresas agrícolas, prevenir el acaparamiento de tierras y amparar los derechos de los pueblos indígenas con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la práctica

127. En la Argentina, la Ley de Acceso Justo al Hábitat exige que los grandes desarrollos inmobiliarios, como clubes de campo y comunidades cerradas, cedan el 10% de las tierras o del costo de la propiedad para su utilización en viviendas sociales. La ley también prohíbe los desalojos de los asentamientos informales y permite aumentar los impuestos sobre los bienes cuando el valor de estos aumenta como consecuencia del desarrollo del barrio. Los fondos recaudados se destinan a mejorar los asentamientos informales y las viviendas en condiciones precarias.

128. En 2016, el Parlamento de la India aprobó la Ley de Bienes Raíces (Regulación y Desarrollo) con el objetivo de eliminar los retrasos innecesarios y promover la transparencia en los proyectos de promoción inmobiliaria. La ley exige el registro de los proyectos de promoción, así como la identificación de todas las personas y empresas implicadas. Se espera que la Ley acelere los proyectos de vivienda asequible y mejore la rendición de cuentas del sector inmobiliario. Sin embargo, no regula la especulación inmobiliaria ni prevé la provisión de viviendas asequibles para los hogares de bajos ingresos como reclamaba la organización Housing and Land Rights Network⁵⁴.

129. Muchos gobiernos locales exigen que los promotores velen por que al menos un porcentaje mínimo de las nuevas viviendas sea asequible. En Montreal (Canadá), el 15% de las viviendas debe ser asequible, mientras que en Londres el porcentaje se sitúa en un 25%, y en la *Plaine Commune* de París, en un 40%⁵⁵.

⁵⁴ Véase Housing and Land Rights Network, *Housing and Land Rights in India: Submission to Habitat III* (Nueva Delhi, 2016). Disponible en http://hln.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf.

⁵⁵ Comunicación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos para el presente informe.

130. En Lima, la zona de Rímac ha sido objeto de medidas de regeneración promovidas por alianzas entre las asociaciones de residentes de la comunidad y promotores privados⁵⁶. Las asociaciones comunitarias localizan a promotores privados que compran viviendas históricas. Se reconstruyen los edificios y se ofrecen viviendas subvencionadas a los actuales residentes y viviendas a precios de mercado a los nuevos compradores⁵⁷.

J. Principio 10: ejecutar proyectos de cooperación y asistencia internacionales

131. Las estrategias de vivienda se centran principalmente en hacer efectivo el derecho a la vivienda dentro de los Estados y en velar por que se elaboren y apliquen políticas y programas nacionales que aseguren una vivienda adecuada para todas las personas, de conformidad con los compromisos asumidos en la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030. No obstante, los Estados también deben reconocer que muchos de los desafíos que se abordan en las estrategias de vivienda son de carácter mundial y requieren la adopción de medidas internacionales.

132. En el artículo 2, párrafo 1, del Pacto se reconoce la dimensión internacional de la obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, y se declara que los Estados deben adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que un Estado incumple sus obligaciones internacionales de derechos humanos en materia de vivienda cuando su asistencia para el desarrollo da lugar a la violación del derecho a la vivienda en otro país⁵⁸. Las estrategias de vivienda deben abarcar la dimensión internacional del derecho a la vivienda mediante el fortalecimiento de los compromisos de cooperación y asistencia internacionales y el fomento de la acción común para hacer frente a los desafíos mundiales.

133. En lugar de facilitar el logro de la efectividad del derecho a la vivienda, la asistencia para el desarrollo a menudo lo obstaculiza. Se siguen financiando proyectos de infraestructura que conllevan desalojos forzados y se presta apoyo a la financiarización de la propiedad y la vivienda, lo que da lugar a la especulación y a precios inasequibles. En su lugar, deberían adoptarse modelos innovadores de asistencia técnica y financiera para impulsar mejoras *in situ* promovidas por la comunidad, basadas en modelos de titularidad colectiva y propiedad cooperativa. Los Estados que reciben asistencia para el desarrollo deberían insistir en que la ayuda se preste de tal modo que fomente y facilite la aplicación de las estrategias de vivienda.

134. A menudo, las instituciones financieras internacionales han impuesto, como condición para préstamos o proyectos, medidas de desregulación o de austeridad que socavan las estrategias de vivienda. Los Estados que necesitan préstamos de acreedores internacionales o regionales deberían negociar condiciones que contribuyan a sus estrategias de vivienda, y no aceptar préstamos en condiciones que puedan dar lugar a violaciones del derecho a la vivienda⁵⁹. Deberían establecerse procedimientos de denuncia abreviados para impugnar las condiciones impuestas cuando sean contrarias a las obligaciones en materia de derechos humanos.

135. Las corrientes de capital sin precedentes y la financiarización de la vivienda en las “ciudades mundiales” han convertido los bienes inmuebles en productos comercializados internacionalmente. Las estrategias de vivienda deben garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas y los fondos de inversión, los inversores inmobiliarios y otros actores empresariales. Deben colaborar con iniciativas internacionales como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas para promover las inversiones y las prácticas empresariales conformes con la sostenibilidad y el derecho a la vivienda. Deben velar por

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 30.

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 31.

⁵⁸ Véase E/C.12/DEU/CO/5 párr. 11.

⁵⁹ Véase E/C.12/2016/1, párr. 4.

que las instituciones financieras nacionales y los mercados de capital y valores se regulen de forma favorable al derecho a la vivienda, y deben alentar a los organismos internacionales, como la Organización Internacional de Comisiones de Valores, a formular y promover normas en apoyo al derecho a la vivienda.

136. Los paraísos fiscales internacionales y la falta de transparencia en las inversiones inmobiliarias privan a los gobiernos de recursos que de otro modo podrían destinarse a la aplicación de estrategias de vivienda. Los Estados deben colaborar para adoptar medidas como el establecimiento de un registro financiero mundial⁶⁰ y como las propuestas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁶¹ para combatir eficazmente la evasión tributaria, y adoptar estrategias conjuntas con el fin de presionar a los Estados que ofrecen paraísos fiscales para que dejen de hacerlo.

137. Las empresas multinacionales de las industrias extractivas, las empresas agrícolas y el mercado inmobiliario provocan la destrucción y el desplazamiento de viviendas, medios de subsistencia y comunidades. Los Estados deben aprobar leyes para exigir a las empresas transnacionales domiciliadas o registradas en su territorio, así como a las que operan en él, que rindan cuentas en relación con el derecho a la vivienda y otros derechos humanos.

138. Muchos acuerdos de comercio e inversión permiten a los inversores demandar a los Estados por la adopción de nuevas medidas regulatorias, incluso si son necesarias para garantizar el derecho a la vivienda. Las Estrategias de vivienda deben velar por que esos acuerdos reconozcan el derecho a una vivienda adecuada y amparen las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derechos humanos frente a las impugnaciones de los inversores. Es necesario negociar nuevos tipos de acuerdos de comercio e inversión que protejan y promuevan el derecho a la vivienda y otros derechos humanos.

En la práctica

139. En 2013, en Nigeria, durante el período en el que el Banco Mundial suministraba al estado de Lagos fondos para infraestructura y modernización, el Gobierno desalojó por la fuerza a 9.000 personas de la comunidad de Badia East. El desalojo era contrario a las políticas de salvaguardia del Banco Mundial que el Gobierno había acordado respetar. La organización Social and Economic Rights Action Center solicitó al Grupo de Inspección del Banco Mundial que investigase los desalojos. En lugar de hacerlo, el Grupo puso en marcha un plan experimental para buscar soluciones negociadas con la comunidad. Esta iniciativa dio lugar a un plan de acción para el reasentamiento en el marco del cual se ofrecían ciertas indemnizaciones y un mecanismo de reclamación. Los miembros de la comunidad que participaron en la demanda inicial no quedaron satisfechos con el acuerdo. Sin embargo, el Grupo se negó a proceder con la investigación⁶².

140. La Unión Europea ha elaborado una lista de 17 países que actúan como paraísos fiscales y está estudiando la posibilidad de imponer sanciones a esos países si no abordan el problema⁶³.

141. El Programa de Desarrollo Participativo de las Zonas Urbanas puesto en marcha por Alemania y Egipto en 2004 es un ejemplo de proyecto innovador de asistencia al desarrollo impulsado por la comunidad. Se centra en mejorar las zonas de asentamientos informales del área metropolitana de El Cairo fomentando la aplicación de métodos participativos para

⁶⁰ Véase World Inequality Lab, “World Inequality Report 2018” (Berlín, 2017), págs. 15 y 16. Disponible en <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>.

⁶¹ Véase OCDE, *Base Erosion and Profit Shifting*, (París, 2013). Disponible en www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf.

⁶² Véase Banco Mundial, “Lagos Metropolitan Development and Governance Project” (Washington, D.C., 2015). Disponible en <http://projects.bancomundial.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=es>.

⁶³ Véase Consejo de la Unión Europea, “Lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales” (Bruselas, 5 de diciembre de 2017). Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/es/pdf>.

el mejoramiento urbano en colaboración con el gobierno local y con organizaciones de la sociedad civil⁶⁴.

142. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, organización que engloba a gobiernos locales de todo el mundo, adoptó el Compromiso de Bogotá y la Agenda de Acción, en los que se proponen métodos innovadores para integrar la administración local en los mecanismos e instituciones de desarrollo internacionales a fin de asegurar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París y otros acuerdos internacionales⁶⁵.

143. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos también se ha sumado al ACNUDH y a la Relatora Especial para poner en marcha “El Cambio” (“The Shift”), un nuevo movimiento internacional de múltiples interesados, que reconoce que los desafíos mundiales que afectan al derecho a la vivienda requieren una respuesta mundial basada en los derechos humanos.

V. Conclusiones y recomendaciones

144. **A la hora de revisar o elaborar las estrategias de vivienda necesarias para dar cumplimiento a los compromisos recogidos en la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030, la Relatora Especial recomienda que se utilice la siguiente “lista de comprobación”, junto con las medidas concretas anteriormente señaladas:**

a) **¿Existe legislación que confiera efecto jurídico a la estrategia de vivienda? ¿Se reconoce en ella la primacía del derecho a la vivienda como derecho legal sujeto a recursos efectivos? ¿Se ha trazado un proceso para dar efectividad a ese derecho, y se han definido las obligaciones inmediatas y progresivas en función del máximo de los recursos disponibles?**

b) **¿La estrategia da prioridad a las personas más necesitadas, vela por la igualdad sustantiva y responde a las circunstancias particulares de los grupos que padecen discriminación? ¿Se abordan los efectos de la colonización de manera acorde con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas?**

c) **¿Se trata de una estrategia global que abarca todas las dimensiones del derecho a la vivienda y se ocupa de todas las cuestiones, políticas, grupos y regiones pertinentes? ¿Cuenta con la participación de todos los niveles y esferas de gobierno?**

d) **¿Establece la estrategia mecanismos concretos para asegurar la participación basada en derechos? ¿Se vela por la participación significativa en el diseño, la aplicación y la supervisión de la estrategia, y se ofrece apoyo para la participación de los grupos marginados?**

e) **¿Vela la estrategia por que se asigne el máximo de recursos disponibles? ¿Incluye medidas para abordar las desigualdades e injusticias que afectan al sistema tributario, en particular la evasión fiscal, y garantiza que la fiscalidad promueva el logro de la efectividad del derecho a la vivienda?**

f) **¿Contiene la estrategia objetivos y plazos razonables basados en indicadores de derechos humanos y sujetos a supervisión y cumplimiento rigurosos?**

g) **¿Prevé la estrategia un órgano de vigilancia independiente con competencia para tratar cuestiones sistémicas directamente con los gobiernos y en diversos foros?**

h) **¿Prevé la estrategia mecanismos de reclamación efectivos en relación con el derecho a la vivienda a través de los tribunales y otras instancias, en particular cuando se producen vulneraciones como resultado del incumplimiento de la obligación de lograr de forma progresiva la efectividad del derecho a la vivienda?**

⁶⁴ Véase <http://egypt-urban.net/about/>.

⁶⁵ Véase Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, “El Compromiso de Bogotá y la Agenda de Acción” (Bogotá, octubre de 2016). Disponible en https://www.uclg.org/sites/default/files/el_compromiso_de_bogota_0.pdf.

i) **¿Aclara la estrategia las obligaciones de los actores privados y vela por que los mercados financieros, de la vivienda e inmobiliarios sean regulados de manera conforme con todos los aspectos de las obligaciones de los Estados, incluida la obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda?**

j) **¿Abarca la estrategia la cooperación y la asistencia internacionales y promueve la participación de las instituciones financieras internacionales para dar solución a los desafíos mundiales que afectan al derecho a una vivienda adecuada?**
