



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

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

Una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el 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, Sra. Leilani Farha, presentado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/8 y 25/17.

* A/70/150.



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

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sra. Leilani Farha, describe la forma en que el derecho a una vivienda adecuada debe orientar la formulación y aplicación de una “nueva agenda urbana”, que se aprobará en Hábitat III, en octubre de 2016.

Hábitat III será la primera cumbre mundial del siglo XXI en la que los desafíos de la vivienda y el desarrollo urbano ocupen un lugar central. En un momento en que más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, donde la mayoría de los habitantes de las zonas urbanas se enfrenta a la falta de vivienda, carece de seguridad de la tenencia o vive en condiciones inadecuadas, y una tercera parte de ellos vive en asentamientos informales, la Relatora Especial sostiene que el cambio necesario lo constituye una nueva “agenda de derechos urbanos” basada en el derecho a la vivienda.

El informe se refiere especialmente a las cualidades transformadoras del derecho a una vivienda adecuada en las ciudades y su capacidad para aportar coherencia a la amplia gama de cuestiones que se examinarán en Hábitat III. En este contexto, la Relatora Especial analiza cinco esferas intersectoriales críticas a las que debe concederse prioridad: a) la exclusión social: estigmatización y situación en materia de vivienda; b) la migración; c) los grupos vulnerables; d) la tierra y la desigualdad; y e) los asentamientos informales. La Relatora destaca cómo el derecho a una vivienda adecuada establece responsabilidades y facilita el acceso a la justicia y la participación de los grupos marginados en decisiones que afectan a sus vidas, y dispone las medidas de aplicación.

El informe concluye con recomendaciones audaces para la agenda de derechos urbanos, entre otras: a) acabar con la falta de vivienda y los desalojos forzados; b) garantizar a todos los hogares la seguridad de la tenencia; y c) asegurar la incorporación del derecho a la vivienda como elemento esencial en todas las legislaciones, las políticas y los programas urbanos, incluidas la política fiscal y la asignación de recursos.

I. Introducción

1. Este 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 se presenta de conformidad con la resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/8 y 25/17.

2. De conformidad con la resolución 66/207 de la Asamblea General, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) se celebrará en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016. El objetivo de Hábitat III —la tercera de una serie de conferencias mundiales sobre la vivienda que se celebran cada 20 años— es establecer una “nueva agenda urbana”, con miras a garantizar el desarrollo urbano sostenible, luchar contra la pobreza y hacer frente a los desafíos urbanos nuevos y en ciernes a lo largo de los próximos 20 años¹.

3. Hábitat III será la primera conferencia mundial del siglo XXI en la que los desafíos de la vivienda y el desarrollo urbano ocupen un lugar central. Asimismo, será la primera cumbre que se celebre tras la aprobación prevista por la Asamblea General de los objetivos de desarrollo humano sostenible, en septiembre de 2015. Por ello, brinda una oportunidad única para centrarse en la tarea de cumplir los compromisos relativos a los objetivos de desarrollo sostenible con respecto a la vivienda en el ámbito urbano. Hábitat III también se beneficiará de las enseñanzas extraídas de las anteriores conferencias mundiales sobre la vivienda, Hábitat I y Hábitat II, así como de los esfuerzos por lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4. La urbanización es la fuerza dominante de nuestra época y el principal desafío en lo que se refiere al ejercicio del derecho a la vivienda. Más de la mitad de la población mundial actual vive en ciudades, y el nivel de urbanización aumenta cada año. En los 25 años transcurridos entre 1990 y 2015, la población urbana se ha incrementado en 2.000 millones de habitantes². Para 2050, se prevé que el 66% de la población mundial sea urbana (con 2.500 millones más de habitantes), y que el 90% del aumento se registre en Asia y África. En la actualidad, las regiones más urbanizadas son América del Norte (82%), América Latina y el Caribe (80%) y Europa (73%). Hoy, en Asia vive el 53% de la población urbana mundial, y las proyecciones indican que esta aumentará al 64% para 2050³. La urbanización ha cambiado la forma de pensar, comunicar, gobernar y resolver controversias. Ha creado nuevas formas de comunidad e identidad y ha transformado el uso del espacio. Ha afectado profundamente a todas las relaciones sociales, políticas y económicas.

¹ Para obtener más información sobre Hábitat III y las conferencias anteriores, véase: www.habitat3.org/.

² Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment* (junio de 2015), disponible en <http://www.wssinfo.org/>.

³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.XIII.8) (Nueva York, 2014).

5. Tras estas dramáticas estadísticas de crecimiento de la población urbana subyacen las experiencias vividas por millones de mujeres, hombres y niños que migran a las ciudades en busca de seguridad y bienestar. La migración desde las zonas rurales a las urbanas o desde otros países se produce, a veces, como consecuencia de situaciones desesperadas, entre las que se incluyen los desastres naturales, los conflictos, los desplazamientos basados en el desarrollo, el desempleo o la incapacidad para mantener los medios de vida. Las personas afectadas a menudo se recuperan de traumas y pérdidas. Los grupos marginados también experimentan la migración de una forma particular. Por ejemplo, las personas con discapacidad mental y física, los niños de la calle y las mujeres y los jóvenes que escapan de la violencia en el hogar tienen necesidades especiales y se trasladan a las ciudades con la esperanza de lograr el apoyo necesario, tener acceso a la escuela, los centros de salud, la vivienda y el trabajo, vivir en condiciones de seguridad y, lo que es más importante, de dignidad. Otros migran a las ciudades en busca de nuevas oportunidades.

6. Si bien la urbanización ha estado generalmente asociada al desarrollo y el progreso, los actuales modelos de desarrollo económico han beneficiado principalmente a los grupos ya favorecidos. El crecimiento urbano ha sido sinónimo de una extraordinaria acumulación de riqueza para unos pocos, acompañada de una pobreza cada vez mayor para muchos. El rápido desarrollo de viviendas de lujo en las ciudades se ha producido en forma paralela al crecimiento de asentamientos informales en los que millones de personas sufren, en diversa medida, unas condiciones de saneamiento deficientes, una falta de acceso a agua limpia y problemas de hacinamiento, además de contar con estructuras provisionales. Un tercio de los habitantes de las zonas urbanas del mundo en desarrollo vive en condiciones semejantes a las de los barrios marginales. También en los países desarrollados, como resultado de la mayor desigualdad que generan los nuevos modelos económicos, la falta de vivienda⁴ ha aumentado incluso en épocas de prosperidad económica y se ha recrudecido después en épocas de austeridad⁵. En su evolución actual, en la que el “progreso” priva a muchas personas del derecho a una vivienda adecuada, la urbanización es sencillamente insostenible.

7. Muchos problemas graves que afrontan las ciudades están relacionados con la vivienda. La incapacidad para atender las necesidades de vivienda de la población creciente ha creado ciudades divididas en espacios diferentes, haciendo que muchos grupos continúen sumidos en la pobreza y sigan viviendo en malas condiciones, con escasas posibilidades de aspirar a un futuro mejor (véase A/63/275). La vivienda se ha tratado, cada vez más, como un producto comercializable y no como un bien social y un derecho humano fundamental, y se ha confiado a las personas y unidades familiares y a las fuerzas de mercados cada vez menos regulados, en lugar de sujetarse a políticas estatales coordinadas y compromisos de derechos humanos.

⁴ El informe temático de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos en su 31º período de sesiones, en marzo de 2016, se centrará en la falta de vivienda y el derecho a una vivienda adecuada.

⁵ Véase European Federation of National Organisations Working with the Homeless, “Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU”, documento de política de 2011; véase también el documento A/HRC/27/72, asunto GBR 1/2014 y respuesta del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de fecha 10 de julio de 2014, disponible en www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

8. Los modelos sistémicos de desigualdad, exclusión y falta de vivienda adecuada para un gran número de habitantes de las ciudades son problemas de derechos humanos que deben abordarse en el marco de los derechos humanos. El derecho a una vivienda adecuada, en todo su alcance, y el derecho de no discriminación a este respecto, deben ser el eje de una nueva agenda urbana.

9. Un enfoque de Hábitat III basado en los derechos concibe la urbanización no como un simple fenómeno geográfico, demográfico o económico sujeto a medición y análisis, sino también como un proceso dinámico que renueva y reorienta las relaciones sociales, políticas y económicas. La aplicación de un enfoque basado en los derechos permite abordar la urbanización como un proceso en el que las continuas luchas por los derechos humanos y los compromisos en la materia pueden y deben desempeñar un papel fundamental en el establecimiento del programa de acción y en la garantía de su cumplimiento a lo largo del tiempo. Dicho enfoque garantiza que todos los habitantes de las ciudades tengan la misma cabida, que se reconozcan sus contribuciones a la vida urbana y que se tenga plenamente en cuenta su derecho a una vivienda adecuada, así como a la infraestructura, los servicios, el transporte y otros derechos humanos conexos.

10. El presente informe examinará cómo puede un compromiso renovado con el derecho a una vivienda adecuada en el contexto de la urbanización cumplir los objetivos de la nueva agenda urbana reorientando la dinámica del poder y la adopción de decisiones, transformando las relaciones sociales y políticas, reduciendo la desigualdad y promoviendo la inclusión social, abordando las necesidades de los grupos vulnerables, creando una gobernanza y una asignación de recursos fiscales más responsables y eficaces, y creando economías urbanas dinámicas y sostenibles.

II. Los derechos humanos como paso hacia la nueva agenda urbana

A. De los compromisos en materia de derechos humanos a su aplicación: Hábitat II a Hábitat III

11. La consecución de los objetivos de Hábitat III dependerá de la capacidad única de los derechos humanos para hacer efectivo un cambio transformador mediante la aplicación de normas universales y principios rectores a contextos específicos y en respuesta a nuevos desafíos. Esto ilustra ante todo los principales aspectos y beneficios de un enfoque de derechos humanos. Los derechos humanos pueden hacer efectivo el tipo de cambio espacial, geográfico, social y de actitud necesario para afrontar las causas estructurales de la exclusión y la desigualdad, de manera que las ciudades se conviertan en lugares de oportunidades y bienestar para todos — donde el ejercicio de los derechos fundamentales a una vivienda adecuada, la alimentación, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo y la salud quede garantizado.

12. El derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos deben estar en el centro de una agenda para las ciudades. La vivienda es un derecho fundamental, indivisible de todos los demás derechos y esencial para un enfoque que toma como base la dignidad, la igualdad y la seguridad de las personas. Las interpretaciones limitadas que se centran en la vivienda como producto básico o alojamiento que

ofrece un techo bajo el que guarecerse han sido rechazadas conforme al derecho internacional de los derechos humanos. En realidad, el derecho a la vivienda se ha entendido desde hace tiempo como el derecho a vivir en algún lugar en paz, con seguridad y dignidad⁶. Los derechos a una vivienda adecuada y de no discriminación son a su vez transformadores, y no solo crean objetivos por los que luchar sino también un marco de acción y rendición de cuentas a través del cual pueden alcanzarse los objetivos.

13. Hace 20 años, el Programa de Hábitat aprobado por la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) formuló claramente la determinación de “garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales”⁷. Sin embargo, en la aplicación del Programa de Hábitat no se han respetado plenamente los derechos humanos. La cada vez mayor falta de vivienda en muchas regiones, la continuación de los desalojos forzosos que se llevan a cabo sin impunidad en todo el mundo y el crecimiento de asentamientos informales que carecen de servicios adecuados dan motivos para creer que no se ha dado la suficiente prioridad al derecho a una vivienda adecuada para garantizar su ejercicio efectivo.

14. La vivienda es un elemento importante de cualquier ciudad. Sin embargo, parece haber desaparecido de la agenda de políticas públicas. A nivel internacional, por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada no ha ocupado un lugar central en los objetivos de desarrollo. Asimismo, las prioridades en materia de préstamos dentro del Banco Mundial se han alejado drásticamente de las viviendas para personas de bajos ingresos, aun cuando los problemas de viviendas inadecuadas y de falta de vivienda se han generalizado en mayor medida y agravado. Entre mediados de la década de 1970 y mediados de la década de 1980, se destinó más del 90% del total de préstamos para la vivienda a viviendas de personas de bajos ingresos, frente a aproximadamente un 10% desde mediados de la década de 1990⁸. Además, se ha destinado un porcentaje mucho menor a países de bajos ingresos (20%, frente a un 40% aproximadamente desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1980)⁹. En suma, hay pocos indicios de la determinación de garantizar el ejercicio a una vivienda adecuada formulada en el Programa de Hábitat. ¿Qué ha fallado y cómo podemos garantizar que se cumpla de manera más satisfactoria la determinación similar que se formule en 2016?

15. En las conversaciones con las autoridades gubernamentales, la sociedad civil y otros agentes, la Relatora Especial ha señalado que la relación entre los gobiernos subnacionales y las normas, los procedimientos y los compromisos internacionales de derechos humanos constituye uno de los factores que han contribuido a que no se hiciera efectivo el derecho a una vivienda adecuada afirmado en Hábitat II. En los últimos 20 años, se ha otorgado más responsabilidad a los gobiernos subnacionales o locales en la aplicación de las disposiciones del Programa de Hábitat relacionadas con la vivienda. No obstante, los mecanismos y procedimientos internacionales de

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 7.

⁷ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (A/CONF.165/14), cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 39.

⁸ Robert M. Buckley y Jerry Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* (Washington D.C., Banco Mundial, 2006), pág. 68.

⁹ *Ibid.*

derechos humanos se han centrado principalmente en los gobiernos nacionales, en lugar de abordar directamente las circunstancias de los gobiernos locales¹⁰. Así pues, aun cuando los gobiernos locales tienen responsabilidades clave con respecto a la vivienda y programas conexos y deben respetar igualmente las obligaciones internacionales de sus respectivos Estados, participan en contadas ocasiones en los procesos internacionales que permiten aclarar las obligaciones, y, en muchos casos, no tienen una idea clara de cuáles son sus funciones. Además, rara vez se han establecido a nivel municipal los marcos institucionales de seguimiento, aplicación y rendición de cuentas con respecto a los derechos humanos.

16. Otro factor lo constituye la concepción del significado del derecho a la vivienda, que va evolucionando. Hace 20 años, el concepto que se tenía del derecho a la vivienda como un mecanismo de cambio transformador era mucho menos complejo que ahora. Hasta la década de 1990, a escala tanto internacional como nacional, la efectividad del derecho a una vivienda adecuada se concebía, en general, como una aspiración de los gobiernos. Sin embargo, a finales del milenio, la situación de los derechos económicos, sociales y culturales “de segunda generación” se había deteriorado, y se entendía que el derecho a la vivienda tenía la capacidad de habilitar a los titulares de derechos para participar activamente en la adopción de decisiones, hacer frente a la estigmatización y la exclusión, y proporcionar acceso a la justicia y a recursos efectivos. También se entendía que podía exigirse a los Estados que rindieran cuentas por las medidas adoptadas para garantizar progresivamente el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo mediante la adopción de estrategias de vivienda y asignaciones presupuestarias apropiadas. Dichas medidas deben evaluarse a efectos de compatibilidad con los derechos humanos, y deben combinarse con las iniciativas y estrategias internacionales, nacionales, subnacionales y locales.

17. Esta evolución histórica ha cambiado radicalmente el enfoque para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, que ha pasado de un modelo de aspiraciones centrado exclusivamente en los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales a una comprensión más dinámica del papel que deben desempeñar los que reclaman sus derechos y los movimientos sociales, junto con todos los niveles de gobierno y los agentes no gubernamentales, por lo que respecta a la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Así lo refleja el hecho de que un creciente número de países haya otorgado reconocimiento constitucional al derecho a una vivienda adecuada, de que los tribunales nacionales hayan resuelto, cada vez más, reclamaciones del derecho a una vivienda adecuada, y de que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 63/117 de la Asamblea General, anexo) haya entrado en vigor, creando un procedimiento de denuncias de particulares. Sin embargo, este cambio de enfoque sobre el derecho a una vivienda adecuada aún no ha quedado plenamente establecido a nivel local, donde los agentes clave tienen menos conocimiento de las normas internacionales y constitucionales y donde a menudo se carece de acceso a la justicia.

18. El desafío de Hábitat III reside en basar la nueva agenda urbana en una comprensión actualizada y más dinámica de cómo puede el derecho a una vivienda adecuada sustentar el proceso transformador de lograr unas ciudades sostenibles e

¹⁰ Para un análisis completo, véase el informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/28/64).

inclusivas en las que todo el mundo tenga acceso a una vivienda adecuada. La nueva agenda urbana es el lugar adecuado, en el momento oportuno, para adoptar y formular un nuevo marco de derechos humanos para las ciudades: una agenda de derechos urbanos. Y en este marco de derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada y las obligaciones conexas de todos los agentes pertinentes deben definirse claramente y estar firmemente arraigados.

B. El derecho a la vivienda como pilar de una agenda de derechos urbanos

19. La incorporación del derecho a la vivienda como pilar de una nueva agenda urbana tendrá importantes consecuencias. El derecho a la vivienda es el derecho a un hogar seguro y con acceso a servicios, oportunidades de empleo y la vida urbana. Además de paredes y un techo, exige que las personas y las unidades familiares tengan acceso al agua, el saneamiento, la electricidad, las escuelas, el cuidado de la salud y otros servicios como la gestión de desechos, las carreteras o el alcantarillado, así como acceso al transporte¹¹.

20. El derecho a la vivienda exige un enfoque centrado en las personas. Este derecho toma como punto de partida la capacidad de las personas sin hogar o que viven en una vivienda inadecuada para convertirse en agentes fundamentales y en partes interesadas prioritarias de la política y los programas de vivienda. Por tanto, estos grupos deben ser consultados de forma sustancial, tener acceso a la información pertinente de manera oportuna y ser incluidos en los procesos de planificación y en el diseño y la ejecución de políticas. El derecho a la vivienda crea nuevas relaciones sociales, económicas y políticas que permiten empoderar a los titulares de derechos para definir y reclamar sus derechos y llevar a cabo el cambio social y político necesario para su plena efectividad.

21. El derecho a la vivienda incluye numerosos elementos que deben materializarse progresivamente. Todos los niveles de gobierno tienen la obligación de adoptar estrategias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, incluyendo disposiciones firmes contra la discriminación y en favor de la igualdad en todas las políticas relacionadas con el acceso a la vivienda y servicios conexos, su disponibilidad y su asequibilidad. Dichas estrategias deben incluir objetivos y metas cuantificables, plazos razonables para alcanzar esos objetivos, así como mecanismos para vigilar, evaluar y garantizar los progresos o para adoptar medidas correctivas, cuando sea necesario. En este sentido, las obligaciones de derechos humanos están directamente vinculadas con el desafío de cumplir los objetivos y las metas adoptados en la nueva agenda urbana.

22. El derecho a la vivienda resulta útil por su claridad en cuanto a quién tiene la obligación de garantizar los derechos a quien corresponda. Aunque corresponde a los gobiernos nacionales ratificar los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos locales y subnacionales también son responsables de cumplir las obligaciones internacionales de derechos humanos (véase A/HRC/28/64). La nueva agenda de derechos urbanos debe aclarar las responsabilidades con respecto al derecho a la vivienda y garantizar una coordinación y una rendición de cuentas eficaces entre distintos niveles de gobierno, desde el nacional hasta el local. Las

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrs. 7 y 8.

políticas y los programas de los diferentes ministerios deben basarse en el derecho a la vivienda y ser compatibles con este, y deben supervisarse y evaluarse periódicamente.

23. La nueva agenda de derechos urbanos también debe mejorar la comprensión de las responsabilidades y obligaciones de un amplio espectro de agentes del sector privado y otros agentes no gubernamentales, entre los que se incluyen alianzas público-privadas y grandes empresas, así como promotores inmobiliarios más pequeños, aquellos que ofrecen alojamientos de alquiler y proveedores de servicios como, por ejemplo, la gestión de desechos. El sector privado desempeña un papel cada vez más destacado en el desarrollo urbano e influye directamente en las políticas públicas a nivel municipal. Es preciso regular adecuadamente el sector privado y ofrecerle incentivos para garantizar que sus acciones u omisiones no socaven las normas de derechos humanos¹².

24. La rendición de cuentas fiscal también es un elemento decisivo, y a menudo descuidado, de un enfoque basado en los derechos. El ejercicio del derecho a una vivienda adecuada exige un uso y una distribución adecuados de los recursos. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, los gobiernos deben conceder prioridad a los derechos humanos en la presupuestación, asignando el máximo de recursos disponibles y recurriendo a todos los medios apropiados para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos¹³.

25. El acceso a la justicia en las ciudades para reclamar y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada también es fundamental, no simplemente para garantizar una verdadera rendición de cuentas, sino también como medio de identificar y subsanar los obstáculos a los que debe hacerse frente para aumentar al máximo la eficiencia y eficacia de los programas. Estudios recientes parecen indicar, por ejemplo, que, en muchos casos, los gobiernos pueden hacer economías si se abordan y combaten las causas estructurales de la falta de vivienda, en lugar de seguir incurriendo en mayores gastos derivados de la labor policial, servicios de emergencia, el cuidado de la salud y la pérdida de productividad asociada a la falta de vivienda¹⁴. A este respecto, para hacer efectivo y adjudicar el derecho a una vivienda adecuada en las ciudades es importante contar con mecanismos accesibles, entre los que se incluyen instituciones de derechos humanos que trabajan a nivel municipal, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales que defienden los derechos, ombudsmán, mediadores y tribunales administrativos.

26. Del mismo modo que las ciudades pueden convertirse en los nidos de nuevos e innovadores adelantos en los ámbitos de la arquitectura, la cultura, la educación y el

¹² Véanse los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar” (A/HRC/17/31, anexo), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

¹³ Para un estudio, análisis y orientación sustantivos sobre el “máximo de recursos disponibles” y los derechos humanos, también en relación con la política fiscal y el papel fundamental de la presupuestación social, véanse <http://internationalbudget.org/publications/escrarticle2/>; <http://internationalbudget.org/2014/08/budgeting-for-human-rights-using-the-maximum-of-available-resources/>; <http://internationalbudget.org/2014/09/budgeting-for-human-rights-progressive-realization/>; y www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Stephen Gaetz, *The real cost of homelessness: Can we save money by doing the right thing?*, Homeless Hub paper No. 3 (Toronto, Canadian Homelessness Research Network Press, 2012).

crecimiento económico, también pueden convertirse en generadoras de nuevos, dinámicos e inclusivos intercambios de ideas e información sobre el ejercicio de los derechos. Si bien el pluralismo y la diversidad presentes en muchas ciudades pueden ser fuente de importantes conflictos y dar lugar a la exclusión y a violaciones de los derechos humanos, también pueden fomentar una cultura que respete los derechos humanos. En los últimos años han surgido nuevos y dinámicos movimientos de defensa de los derechos humanos en las ciudades. Es fundamental colaborar con los movimientos sociales y las comunidades urbanas, ya que pueden impulsar y fomentar compromisos relativos al derecho a una vivienda adecuada. Como resultado de algunas de estas luchas, las ciudades han aprobado cartas, ordenanzas y otros mecanismos jurídicos que afirman la inclusión social y el derecho a una vivienda adecuada¹⁵. Hábitat III brinda la oportunidad de aprovechar estos movimientos sociales urbanos orientados a los derechos y de establecer colaboraciones más estrechas entre ellos, con el objetivo común de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.

C. La vivienda y los objetivos mundiales de desarrollo

1. Mirar hacia atrás: los Objetivos de Desarrollo del Milenio

27. Para entender dónde nos encontramos en el camino hacia Hábitat III, resulta instructivo mirar hacia atrás y también hacia adelante. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se aprobaron apenas cuatro años después de Hábitat II e influyeron en enfoques dominantes del desarrollo humano que, a su vez, afectaron a la aplicación de Hábitat II.

28. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecieron un acuerdo internacional en torno a siete objetivos vinculados a la erradicación de la pobreza, cada uno de los cuales comprende metas e indicadores concretos. Con ello se creó un consenso internacional sobre las cuestiones específicas que se incluyeron en la agenda. Aunque no hacen referencia a los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio afirman determinados objetivos que están en consonancia con los derechos humanos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, al trabajo, al agua y al saneamiento, con miras a erradicar la pobreza y el hambre, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y reducir a la mitad, para 2015, el número de personas que carecen de acceso al agua potable y al saneamiento básico.

29. Sin embargo, la vivienda brillaba por su ausencia en los siete Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ninguna parte se mencionaba específicamente la vivienda o la falta de vivienda. La única meta relacionada con la vivienda (meta 7.D: “Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales”) se incluyó en el objetivo de sostenibilidad del medio ambiente del séptimo Objetivo. Esta meta adolecía de imprecisión y se prestaba a interpretaciones perjudiciales. Permitía que los informes nacionales de evaluación hicieran alusión a prácticamente cualquier mejora, aunque solo fuera limitada; y el hecho de que se prestara especial atención a los datos sobre

¹⁵ Existen diversas cartas municipales de derechos humanos en todo el mundo. La Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, publicada por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (disponible en <http://www.uclg-cisd.org/>), recoge un artículo específico sobre el derecho a la vivienda y al domicilio (artículo X).

la proporción de la población urbana que vivía en barrios marginales como indicador clave alentaba los desalojos forzados, que, en realidad, eran contrarios al derecho de los derechos humanos. La meta de 100 millones era una gota en el océano, en comparación con los más de 1.000 millones de personas que vivían en condiciones inadecuadas o semejantes a las de los barrios marginales, y se desvinculó de las principales preocupaciones en materia de derechos humanos, como la de garantizar a todos el acceso a una vivienda adecuada, incluida la seguridad de la tenencia¹⁶.

30. Una vez aprobados, los Objetivos de Desarrollo del Milenio parecían soslayar los procesos ya en marcha para aplicar el Programa de Hábitat (véase el párr. 13 más arriba). Aparentemente, se ha confundido la imprecisa e inadecuada meta relativa a los habitantes de barrios marginales con el compromiso de garantizar progresivamente el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada formulado en el Programa de Hábitat. Aunque inicialmente se había previsto utilizarlos como un instrumento de referencia internacional para poner de relieve algunos problemas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se transformaron en un plan de progreso y establecimiento de prioridades a escala nacional, orientando programas de financiación para el desarrollo. Se utilizaron ampliamente en la formulación de las políticas nacionales y en los debates presupuestarios, quedando relegadas a un segundo plano las cuestiones no cubiertas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con la correspondiente liquidación de los recursos y el abandono de la voluntad política. Empezaron a confundirse las metas estadísticas con el ejercicio de los derechos. Como consecuencia, no era de sorprender que pronto se alcanzara la meta de mejorar la vida de una ínfima proporción de personas que vivían en condiciones semejantes a las de los barrios marginales, cuando, en realidad, seguían aumentando en todo el mundo las condiciones inaceptables de las viviendas y la falta de vivienda.

31. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio afectaban directa y negativamente al desarrollo de una agenda urbana en favor de la vivienda basada en los derechos. Se pasaron por alto aspectos esenciales del derecho a la vivienda en los centros urbanos, en particular, la seguridad de la tenencia, la falta de vivienda, el adecuado emplazamiento y la asequibilidad de las viviendas y servicios conexos, ninguno de los cuales se mencionaron en los Objetivos. El interés especial que presta la meta 7.D a las estructuras de vivienda y los cuartos de baño desviaron la atención de los retos económicos, sociales, ambientales y de gobernanza cruciales de la urbanización identificados por Hábitat II¹⁷. Además, los Objetivos de Desarrollo del Milenio carecían de mecanismos de rendición de cuentas y no mencionaban la colaboración satisfactoria con los titulares de derechos, el acceso a la justicia o la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, lo que no habría ocurrido de haberse integrado los Objetivos en un marco común basado en los derechos humanos con vistas a su cumplimiento.

¹⁶ Para un análisis sobre la seguridad de la tenencia como componente del derecho a una vivienda adecuada, véanse A/HRC/22/46 y los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas (A/HRC/25/54, secc. II).

¹⁷ Sakiko Fukuda-Parr, Alicia Ely Yamin y Joshua Greenstein, "Synthesis Paper: The Power of numbers: a critical review of MDG targets for human development and human rights", Working Paper Series, mayo de 2013, pág. 19. Disponible en: www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/Synthesis%20paper%20PoN_Final.pdf.

2. Mirar hacia delante: los objetivos de desarrollo sostenible

32. La Relatora Especial es consciente de que el presente informe se ha preparado en la víspera de la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015¹⁸. El contenido de los objetivos de desarrollo sostenible parece haber tenido en cuenta algunas de las lecciones aprendidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En su forma actual, el proyecto definitivo del documento final¹⁹ formula el compromiso renovado de fomentar sociedades inclusivas, combatir la desigualdad y garantizar la igualdad de acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos. En particular, el documento hace referencia al derecho al desarrollo, el derecho a la libre determinación, el derecho de la mujer en condiciones de igualdad a los recursos económicos, los derechos reproductivos y laborales y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido a la alimentación y el agua. Sin embargo, el documento no hace referencia alguna al derecho a una vivienda adecuada.

33. El objetivo 11 obliga a los Estados a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Entre las metas concretas, la meta 11.1 es, “para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”. Aunque resulta preocupante la ausencia de toda referencia al derecho a una vivienda adecuada, la referencia específica al acceso de todas las personas a viviendas adecuadas reviste importancia, ya que, al menos, sirve de enlace con un marco más coherente relacionado con las obligaciones actuales de derechos humanos. Con todo, no está totalmente clara la relación del criterio de unas viviendas adecuadas, seguras y asequibles con las normas internacionales de derechos humanos en lo tocante al derecho a la vivienda, como la seguridad, la asequibilidad, la adaptación a las necesidades culturales y la accesibilidad, entre otras. Además, la referencia a mejorar los barrios marginales, sin especificar los criterios ni mencionar los derechos de las personas que actualmente viven allí, podría ser objeto de los mismos tipos de interpretaciones *ad hoc* que en el caso de la meta 7.D de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con lo que no se atenderían las necesidades reales de los residentes de asentamientos informales o no se reconocerían todos los aspectos de su derecho a la vivienda. Si bien la falta de seguridad de la tenencia, los desalojos forzosos y la falta de vivienda —tres problemas de vivienda que definen la experiencia de cientos de millones de personas en todo el mundo— constituyen las principales preocupaciones de los órganos de derechos humanos en relación con la efectividad del derecho a la vivienda, estas cuestiones no se mencionan en absoluto en el objetivo 11. Tampoco tiene cabida la idea de adoptar medidas para detener la expansión de los asentamientos informales, cuyas condiciones son deplorables.

34. En opinión de la Relatora Especial, existe un riesgo real de que el marco de aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible siga centrándose exclusivamente en la medición y evaluación estadísticas, sin contar con una verdadera rendición de cuentas, la participación, medidas legislativas o el acceso a la justicia necesario para lograr la plena efectividad de los derechos humanos. Hasta la fecha, en los debates no se ha prestado mucha atención a las normas internacionales de derechos humanos

¹⁸ Mediante su resolución 69/244, la Asamblea General decidió que la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 se celebraría en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015.

¹⁹ Véase A/69/L.85, anexo.

sobre los desplazamientos basados en el desarrollo, la asignación del máximo de recursos disponibles, la adopción de estrategias nacionales y municipales de vivienda y de lucha contra la falta de vivienda, así como a la obligación de adoptar medidas inmediatas para hacer frente a la discriminación y la desigualdad —todos ellos factores clave para el ejercicio del derecho a la vivienda. En general, el que siga sin tenerse en cuenta el derecho a una vivienda adecuada en los objetivos de desarrollo sostenible crea una preocupación fundada de que podrían eludirse los compromisos con respecto al derecho a una vivienda adecuada formulados en Hábitat III.

35. No puede permitirse que esto ocurra. Hábitat III debe considerarse como una oportunidad decisiva para elaborar, concretar y dar sentido a la meta 11.1 de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos, salvaguardando al mismo tiempo su esencial vinculación con las obligaciones internacionales vinculantes de derechos humanos. Hábitat III debe procurar reducir el desfase entre los compromisos retóricos y su cumplimiento efectivo. Hábitat III es el foro en el que los Estados y los gobiernos locales pueden insistir en que el derecho a una vivienda adecuada no se relegue a un segundo plano, sino que se reafirme como compromiso básico, se sitúe en el centro de una nueva agenda de derechos urbanos y se ejercite como requisito previo para lograr unas ciudades sostenibles y prósperas para todos.

III. Una agenda de derechos urbanos: cinco esferas fundamentales

36. Existe una gran variedad de cuestiones interrelacionadas que han de abordarse en Hábitat III, y actualmente se están examinando 22 documentos temáticos en 6 esferas normativas²⁰. Puede resultar útil disponer de un marco de derechos humanos, en el que el derecho a la vivienda sea el elemento central, para establecer prioridades entre cuestiones de importancia similar; dicho marco puede ofrecer una base coherente y unificada, así como involucrar a diversas partes interesadas en un proceso transformador permanente para lograr el objetivo de una vivienda adecuada para todos.

37. En opinión de la Relatora Especial, hay cinco esferas intersectoriales fundamentales en las que debería centrarse una agenda de derechos urbanos —con el derecho a la vivienda como pilar—, a saber: a) la exclusión social: estigmatización y situación en materia de vivienda; b) la migración; c) los grupos vulnerables; d) la tierra y la desigualdad; y e) los asentamientos informales.

A. Exclusión social: estigmatización y situación en materia de vivienda

38. La urbanización ha creado nuevos patrones de discriminación y desigualdad basados en la marginación espacial y socioeconómica. Los patrones excluyentes de gobernanza y ciudadanía han otorgado un poder y una influencia desproporcionados a los propietarios e inversores, y han despojado a quienes carecen de tierras o de propiedad de toda influencia significativa en decisiones que repercutirán de manera

²⁰ Todos los documentos temáticos de Hábitat III pueden consultarse en: <http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/>.

importante en sus vidas y en su capacidad para obtener una vivienda. Los refugiados, los migrantes, las personas con discapacidad, los niños y los jóvenes, los pueblos indígenas, las mujeres y las minorías tienen más probabilidades de encontrarse sin hogar o verse relegados a los lugares más marginales e inseguros de las ciudades, y ser tratados como no ciudadanos u outsiders.

39. La situación en materia de vivienda, como carecer de hogar o ser un ocupante sin título o residente de un asentamiento informal, se ha convertido en algo más que un indicador de la privación en las ciudades. Se ha transformado en una identidad social que a menudo es motivo de estigmatización y discriminación, limitando las oportunidades y creando nuevos obstáculos para la inclusión y la igualdad.

40. En algunos casos, se han penalizado las estrategias de supervivencia de las personas sin hogar o que no tienen acceso a la tierra (véase A/66/265). Los espacios públicos se han convertido en espacios controvertidos: en lugar de estar diseñados para satisfacer las necesidades de las personas sin hogar y otras personas, los espacios públicos se han concebido para expulsarlas. En muchos países desarrollados se ha convertido en una práctica común promulgar leyes que prohíban, y en ocasiones penalicen, actividades tales como merodear, mendigar, prestar servicios benéficos de comida al aire libre y dormir en espacios públicos²¹. Incluso los bancos están diseñados para impedir que las personas sin hogar se tumben en ellos. Los grupos marginados —en particular los niños de la calle y las personas sin hogar— son “expulsados” de las zonas urbanas para atraer nuevas empresas, turistas e inversores o para dar acogida a megaeventos (véase A/HRC/13/20). De ese modo, muchos de los que han venido a las ciudades a causa de los desplazamientos o la discriminación vuelven a convertirse en víctimas al sufrir nuevos desplazamientos y una mayor discriminación.

41. Si bien algunas de las causas estructurales de la desigualdad en las ciudades y algunos de los motivos y las experiencias de discriminación son nuevos, un marco internacional de derechos humanos puede darles respuesta. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya ha reconocido que la discriminación basada en la situación económica o social, incluida la situación de sintecho u otra situación en materia de vivienda, es un motivo prohibido de discriminación²². El Comité de Derechos Humanos y otros órganos creados en virtud de tratados han empezado a ocuparse directamente de estas cuestiones²³. Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos se refieren específicamente a la necesidad de que los Estados revoken o enmienden toda ley que “penalice la realización de

²¹ Véanse, por ejemplo, Griselda Palleres, “Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires”, en *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*, Teolinda Bolívar y Jaime Erazo, eds., Hacedores de ciudades, vol. 2 (Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2012), págs. 176-179; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, informe especial (Distrito Federal, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y otros, 2014), cap. III; National Law Center on Homelessness and Poverty, *No Safe Place: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities* (Washington, D.C., 2014); y Guillem Fernández Evangelista y Samara Jones, eds., *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* (Bruselas, European Federation of National Organisations Working with the Homeless y otros, 2013).

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/GC/20), párr. 35.

²³ Véanse, por ejemplo, CERD/C/USA/CO/6, CCPR/C/BIH/CO/2 (en relación con los romaníes y la vivienda) y E/C.12/KAZ/CO/1.

actividades necesarias para la supervivencia en los lugares públicos, como dormir, mendigar, comer o practicar actividades de higiene personal²⁴.

42. Un enfoque basado en los derechos con respecto al controvertido espacio público no soluciona todas las controversias en favor de las personas que se ven obligadas a convertir el espacio público en su hogar por falta de alternativas. En cambio, sí rechaza la estigmatización y penalización de las personas sin hogar que se invoca con frecuencia para reservar el espacio público para los grupos más favorecidos. Quienes se ven forzados a convertir el espacio público en su hogar deben ser tratados con respeto y dignidad, y se les debe brindar protección frente al desalojo arbitrario o poco razonable. La solución a la falta de vivienda no reside en impulsar nuevos desplazamientos o dar un trato discriminatorio, sino en garantizar el acceso a una vivienda viable a largo plazo como una opción.

B. Migración y desplazamientos

43. La urbanización está directamente vinculada a la migración y los desplazamientos, y, actualmente, la vivienda para los migrantes y los desplazados internos constituye uno de los problemas más graves que enfrentan las ciudades. Más de mil millones de personas en todo el mundo son consideradas migrantes, de los cuales aproximadamente una cuarta parte ha migrado a otro país²⁵, y la mayoría se encuentra en las ciudades. Según estimaciones recientes, desde 2008, unos 26,4 millones de personas han sido desplazadas cada año únicamente por desastres²⁶.

44. Los migrantes y los desplazados internos suelen ser tratados como *outsiders*, verse excluidos de los procesos locales de toma de decisiones y, con frecuencia, son objeto de actitudes discriminatorias y xenófobas. La condición de residente y la ciudadanía suelen ser requisitos necesarios para poder acogerse a programas de vivienda social, lo que obliga a muchos migrantes a recurrir a viviendas privadas no reguladas en condiciones inadecuadas, informales y de hacinamiento, circunstancias que suelen llevar a la falta de vivienda.

45. Muchas personas desplazadas o que migran a las ciudades se ven apartadas de su vida cultural, económica y familiar. Quienes proceden de las zonas rurales se encuentran sin tierras y carecen de todo sentido de identidad en el contexto urbano. Los pueblos indígenas que han sido desplazados de sus tierras ancestrales y prácticas tradicionales son especialmente vulnerables a la falta de vivienda, la discriminación y la exclusión social cuando se trasladan a las ciudades.

46. Mientras que las causas estructurales de la migración y los desplazamientos deben abordarse a todos los niveles de gobierno y en el ámbito de la comunidad internacional, la necesidad de vivienda y servicios conexos de los recién llegados,

²⁴ Los principios rectores (A/HRC/21/39) fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 21/11, de 27 de septiembre de 2012. Disponibles en www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf.

²⁵ Según las estimaciones hay aproximadamente 232 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, (véase “Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision” (base de datos de las Naciones Unidas, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2013), cuadro 1. Disponible en http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/Data/subsheets/UN_MigrantStock_2013T3.xls.

²⁶ Consejo Noruego para los Refugiados, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters* (Ginebra, 2015). Disponible en www.internal-displacement.org.

así como su correspondiente necesidad de mantener sus prácticas culturales y conservar su identidad y sentido de comunidad, deben atenderse a nivel municipal. La respuesta a las necesidades de vivienda vinculadas a la migración y los desplazamientos a las ciudades es, cada vez más, competencia de los gobiernos locales, sin embargo, estos a menudo carecen de los recursos y la capacidad necesarios para proporcionar viviendas y servicios adecuados. Además, los gobiernos locales pueden actuar de manera discriminatoria y represiva con respecto a los migrantes y desplazados internos. Se ha convertido en algo habitual para los migrantes extranjeros, especialmente los indocumentados, verse privados de protección social, lo que incluye los refugios de emergencia, en las ciudades —en ocasiones ante la insistencia de los gobiernos nacionales que aportan financiación para programas de vivienda y protección social—, lo cual es motivo de alarma. Esta práctica discriminatoria y la consiguiente falta de vivienda entre los migrantes acarrearán mayores gastos para las ciudades. Es fundamental garantizar que los migrantes tengan un lugar seguro donde vivir, puedan acceder a una vivienda de alquiler y tengan la posibilidad de elegir vivir en los barrios más apropiados y asequibles para luchar contra su exclusión e infundirles un sentido de pertenencia a la ciudad²⁷.

47. Desde hace tiempo, la xenofobia y la discriminación contra las personas consideradas “outsiders” han sido preocupaciones prioritarias de derechos humanos, y es importante que estas cuestiones se reconozcan y se aborden como cuestiones de derechos humanos en las ciudades. Las normas de derechos humanos y la protección que la ley garantiza pueden contribuir considerablemente a aclarar las obligaciones de los gobiernos con respecto a desarrollar programas y respuestas a las necesidades propias de los migrantes así como de las personas vulnerables afectadas por desastres naturales y conflictos internos (véanse, por ejemplo, A/65/261 y A/HRC/14/30).

48. A nivel nacional, también ha surgido jurisprudencia en la materia. En el caso T-025 en Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional exigió la aplicación de programas eficaces para responder al estado de cosas inconstitucional en lo que respecta a los desplazados internos, en el que el 63,5% de la población desplazada tenía una vivienda inadecuada, y el 49% no tenía acceso a servicios públicos apropiados²⁸. En la causa *Bhim Prakash Oli et Al. v. Government of Nepal et al.*, relacionada con los desplazados internos, el Tribunal Supremo de Nepal, basándose en el derecho internacional de los derechos humanos, declaró que el Estado tenía la obligación de aplicar y supervisar planes y programas holísticos no discriminatorios para integrar a las poblaciones desplazadas en las prioridades de vivienda existentes²⁹.

²⁷ Véase el documento A/HRC/29/50, asunto NLD1/2014 y respuesta del Gobierno de los Países Bajos de fecha 4 de febrero de 2015, disponible en www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

²⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>.

²⁹ Véase: Maritza Formisano Prada, *Empoderando a las Personas Pobres Mediante Litigios* (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011), pág. 75.

C. Personas y grupos en situación vulnerable

49. En algunas situaciones, los niños y los jóvenes, incluidos jóvenes lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, y las mujeres pueden ser vulnerables a la violencia, por lo que deben tener acceso a una vivienda segura y a servicios básicos para poder prosperar en el contexto urbano. Estos grupos a menudo se ven obligados a abandonar sus hogares por motivos de violencia sexual u otro tipo de violencia, privación socioeconómica e intolerancia religiosa y cultural dentro de sus hogares o comunidades. En el caso de estos grupos, una estructura de vivienda adecuada no garantiza la seguridad dentro de la vivienda. Cuando las mujeres, los niños y los jóvenes abandonan sus hogares, necesitan contar con apoyo a corto y largo plazo para conseguir una vivienda adecuada, ya que suelen carecer de los medios necesarios para conseguirla por sí mismos. En este sentido, deben ofrecerse opciones diversas y culturalmente apropiadas.

50. Para atender las necesidades de distintos grupos y garantizar la rendición de cuentas, es importante abordar las cuestiones relativas a la seguridad de la vivienda en un marco de derechos humanos. Como mínimo, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las ciudades tienen que garantizar a las personas la disponibilidad de lugares seguros donde residir cuando sus hogares empiezan a presentar peligros³⁰. Los servicios básicos como el agua y el saneamiento deben poder usarse de manera que ello no represente un riesgo para la seguridad (véase A/HRC/21/42, párrs. 39 y 40), y el diseño de las viviendas debe responder a las necesidades de determinados grupos vulnerables, indicadas por esos grupos.

51. Los entornos urbanos han constituido un obstáculo para la integración y la participación de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad se enfrentan a una falta de accesibilidad generalizada a las zonas edificadas, incluidos edificios, viviendas y espacios públicos, así como a los servicios básicos urbanos, como los de agua y saneamiento, salud, educación y transporte. Las actitudes culturales, como los estereotipos negativos y el estigma, también contribuyen a la exclusión y marginación de las personas con discapacidad en los entornos urbanos. En sus artículos 8 y 9, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³¹ destaca la importancia de incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad en todas las estrategias de desarrollo sostenible y obliga a los Estados a garantizar una vivienda adecuada, accesible y sin obstáculos para las personas con discapacidad.

52. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, las políticas y los programas deben formularse de manera que se tengan en cuenta las experiencias y la realidad de los grupos marginados, para que se solucionen sus desventajas en términos reales. Esto se debe a que la igualdad se entiende “de manera sustantiva” y no solo “de manera formal”. Aun cuando las leyes y políticas parecen ser “justas”, al tratar a todos por igual, la experiencia o el efecto de las leyes y políticas puede ser discriminatorio, debido, por ejemplo, a la situación socioeconómica, la situación en materia de vivienda o el género de una persona. Los Estados y los gobiernos

³⁰ Véase, por ejemplo, *A.T. v. Hungary*. Comunicación núm. 2/2003 (CEDAW/C/32/D/2/2003), disponible en <https://opcedaw.wordpress.com/communications/all-communications/>. Véase, asimismo, E/CN.4/2006/118.

³¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, núm. 44910.

subnacionales tienen la obligación de atender con carácter prioritario y urgente las necesidades de las personas que se encuentran en las situaciones más desesperadas de vivienda³². Deben adoptarse medidas positivas para reducir la estigmatización y atender las necesidades de las mujeres y los hombres sin hogar, los residentes de asentamientos informales, los hogares de bajos ingresos y otros grupos que no tienen acceso a una vivienda adecuada.

D. Tierra y desigualdad

53. Aunque, para algunos, las ciudades son lugares de oportunidad y los motores del desarrollo económico, para muchos otros son lugares de pobreza, desigualdad y exclusión³³. El avance hacia el crecimiento económico, con miras a crear “ciudades de clase mundial” y atraer inversiones internacionales e internas, se ha producido con demasiada frecuencia a expensas de la inclusión y protección sociales³⁴. Las mayores oportunidades económicas que ofrecen las ciudades deberían impulsar una mayor inclusión e igualdad socioeconómica, sin embargo, las economías urbanas han tendido por lo general a acentuar la desigualdad. Esta tensión —entre las ciudades como motores económicos y las ciudades como generadoras de desigualdad— se manifiesta claramente con respecto a la tierra.

54. Las personas acomodadas que poseen tierras, casas y otros bienes inmuebles en las ciudades han aumentado drásticamente sus riquezas con la especulación y la inflación de los valores. Aquellas para quienes la propiedad está fuera de su alcance se enfrentan a un costo de la vivienda cada vez más alto y se ven empujadas a vivir en las afueras de las ciudades o en asentamientos informales, apartadas de sus medios de vida y sin seguridad de la tenencia. La desigualdad en el acceso a la tierra y la propiedad, que afecta a los grupos marginados (incluidos mujeres, migrantes y todas las personas que viven en situación de pobreza), ha quedado plasmada en la desigualdad en materia de vivienda y la segregación espacial, lo que ha dividido a las ciudades entre los que poseen tierras y propiedades, y tienen acceso a la infraestructura y los servicios básicos, y los que no.

55. Existen otros patrones urbanos vinculados a la tierra y la propiedad que han incrementado la desigualdad y la exclusión social; entre ellos se incluyen la privatización de la vivienda social, las tierras y la infraestructura públicas; las prácticas de concesión de préstamos abusivos; el mayor uso de tierras y viviendas urbanas como activos de inversión en un mercado financiero globalizado; el mayor control de las tierras urbanas por las personas ricas y las empresas en interés propio; la degradación ambiental de la tierra y el agua en las zonas ocupadas por grupos marginados; los mercados inmobiliarios no regulados; la conversión de tierras destinadas a viviendas en tierras para usos comerciales; el acaparamiento de tierras; y la influencia desproporcionada de los intereses privados en la planificación del uso de la tierra.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos humanos (E/C.12/2005/4), párr. 16.

³³ Véase, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities* (Nairobi, 2012).

³⁴ *Ibid.*

56. En respuesta a estos modelos sistémicos de desigualdad y exclusión social con respecto a la tierra, han surgido movimientos de defensa de los derechos humanos en las ciudades, con propuestas para reorientar el derecho a la tierra y la propiedad que conceden prioridad a la función social de la tierra³⁵ y su papel decisivo en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Para muchas luchas en favor del derecho a la vivienda en las ciudades, resulta fundamental garantizar un acceso más equitativo a la tierra y la propiedad y prevenir el acaparamiento de tierras. El programa de derechos humanos de Hábitat III debe basarse en estos enfoques creativos sobre la propiedad y los terrenos urbanos. Si no se consagra la primacía de los derechos humanos sobre las fuerzas de mercado y el lucro privado, no será posible lograr una nueva agenda urbana que reduzca las desigualdades y se base en la inclusión y la sostenibilidad.

E. Asentamientos informales

57. En gran parte del mundo, la urbanización se ha convertido en sinónimo de surgimiento y expansión de asentamientos informales. Alrededor de una cuarta parte de la población urbana mundial, es decir, unos 828 millones de personas, viven en asentamientos informales³⁶. En términos reales —en términos humanos—, esto supone la negación de prácticamente todos los derechos humanos y un ataque constante contra la dignidad humana. En el peor de los casos, la vida en un asentamiento informal puede conllevar la falta de agua corriente no contaminada, servicios de saneamiento y electricidad, la defecación al aire libre, el hacinamiento, casas infestadas de roedores, la falta de eliminación de basuras, vivir en casas de estructura inestable fácilmente destruidas por fenómenos meteorológicos extremos, vivir en las zonas más indeseables y, a veces, peligrosas, y vivir bajo la constante amenaza de un desalojo forzoso. Por si las condiciones reales de la vivienda no fueran lo suficientemente malas, los asentamientos informales suelen carecer de servicios cercanos, como establecimientos de atención sanitaria y escuelas, y en muchos casos no ofrecen oportunidades de empleo ni lugares donde los niños puedan jugar. Los jóvenes languidecen, y los asentamientos informales pueden convertirse fácilmente en campos de cultivo para el conflicto y la violencia.

58. Sin embargo, los asentamientos informales no son la mera suma de todas las privaciones, sino también, en muchos casos, el resultado de decisiones concertadas que han desplazado a las personas, les han negado el acceso a servicios y les han denegado el reconocimiento y la seguridad de la tenencia. De esto se deduce que la mejora de los barrios marginales no producirá el cambio sistémico necesario para frenar el ritmo de expansión de los asentamientos informales. Las causas deberán abordarse junto con los síntomas, de lo contrario será un juego de suma nula: por cada barrio marginal que se mejore se creará otro nuevo.

59. Al visitar a los residentes de asentamientos informales, siempre llama la atención la capacidad humana para crear comunidades dinámicas con dignidad y belleza, pese a la enorme falta de prácticamente todo. Esta capacidad puede aprovecharse mejor; generalmente, los residentes de asentamientos informales

³⁵ Este concepto, con profundas raíces históricas, da a entender que la propiedad de la tierra y los beneficios derivados de ella tienen sus limitaciones, y que deben utilizarse en beneficio de otros. Véase el análisis de la función social de la propiedad en A/HRC/25/54, párrs. 41 a 49.

³⁶ ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (2011), pág. 33.

pueden identificar las causas estructurales de las condiciones en que viven, y son conscientes de sus necesidades y los obstáculos que impiden satisfacerlas. A menudo tienen una visión de su futuro y del futuro de sus comunidades, y pueden desarrollar soluciones eficaces y específicas. Involucrar a los residentes para que participen en la realización de su derecho a la vivienda es coherente con un marco de derechos humanos. Para que esto ocurra, los gobiernos locales y nacionales deben estar dispuestos a reconocer a estas comunidades como participantes legítimos en la democracia urbana y como agentes de su propio bienestar

IV. Un nuevo marco de legislación, políticas y gobernanza urbanas basado en los derechos

60. El hecho de que aproximadamente 1 de cada 4 residentes urbanos viva en asentamientos informales o carezca de hogar, y de que muchos más vivan en viviendas inadecuadas, demuestra la crítica incapacidad sistémica de la comunidad internacional, los gobiernos nacionales y locales y otros agentes para coordinar y formular leyes, programas y políticas pertinentes de manera compatible con el derecho a una vivienda adecuada. Para poner en práctica una agenda de derechos urbanos en la que todos ejerzan el derecho a una vivienda, incluidas las poblaciones más vulnerables y marginadas, será necesario realizar una importante labor de reevaluación y reformulación de la legislación y la política urbanas.

61. El acceso a una vivienda adecuada en el medio urbano está vinculado a una amplia gama de leyes y programas que trascienden los conceptos tradicionales de la política de vivienda. Tal como ha observado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dicho acceso exige “la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.)”³⁷. Los acuerdos sobre comercio e inversiones, las disposiciones constitucionales, las condiciones propias de los acuerdos de financiación, las restricciones relativas al uso de la tierra y las ordenanzas municipales, por ejemplo, pueden afectar a la capacidad de las ciudades para garantizar el acceso a la vivienda.

62. Las medidas programáticas encaminadas a aumentar el acceso a una vivienda asequible también son muy diversas y están relacionadas entre sí, pudiendo abarcar una gran variedad de enfoques, como subvenciones directas para la vivienda en el caso de las familias pobres, la regulación de los alquileres, regímenes mixtos de tenencia de la vivienda, cuotas para que los promotores inmobiliarios incluyan viviendas destinadas a familias de bajos y medianos ingresos, préstamos para vivienda y tipos de interés más bajos o condiciones menos rígidas, proyectos de mejora y revitalización de los barrios o apoyo comunitario para las personas con discapacidades mentales³⁸. Los programas de vivienda, junto con otros programas,

³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 12.

³⁸ Pueden encontrarse ejemplos de tales políticas en las respuestas de Albania, Alemania, Chipre, Colombia, Singapur y Trinidad y Tabago al cuestionario publicado por la Relatora Especial para la elaboración del presente. Véanse, asimismo, las respuestas de las instituciones nacionales de derechos humanos del Paraguay (Defensoría del Pueblo) y Portugal (Provedor de Justiça). Todas las respuestas pueden consultarse en:

leyes y acuerdos conexos, interactúan para formar un marco holístico de varios niveles.

63. Una cuestión fundamental que se abordará en Hábitat III será la de cómo dotar de coherencia a los sistemas interactivos de derecho y de políticas y transformarlos de manera estratégica, para que la nueva agenda urbana promueva realmente el desarrollo urbano sostenible y el acceso de todos a una vivienda adecuada. Para encarar este desafío es esencial adoptar un enfoque de derechos humanos centrado en el derecho a una vivienda adecuada, ya que ofrece un marco general y una visión que aglutina diversas leyes y políticas dentro de un propósito común y un conjunto de valores compartidos.

64. Hay que abordar los problemas de una vivienda inadecuada, la falta de vivienda y los asentamientos urbanos en las ciudades no solo como un fracaso de los programas de vivienda y mejora, sino, fundamentalmente, como un fracaso de las leyes vigentes a la hora de garantizar los derechos humanos. Los residentes de asentamientos informales carecen de estructuras de vivienda y de protección jurídica básica, como seguridad de la tenencia, protección en materia de salud y seguridad y derechos a los servicios. No solo se ven desprovistos de vivienda sino también de la protección que ofrece el estado de derecho, lo que a su vez los hace vulnerables a mayores privaciones.

65. Las obligaciones que incumben a los Estados de mantener el estado de derecho se consideran, con demasiada frecuencia, fundamentalmente en relación con la protección jurídica que confieren los títulos de propiedad o las relaciones económicas contractuales existentes. Sin embargo, en un estado de derecho deben garantizarse los derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a una vivienda adecuada. La adopción de una agenda de derechos urbanos exigirá aplicar un enfoque más inclusivo del estado de derecho en las ciudades que el aplicado en el pasado, centrado en la necesidad de abordar eficazmente las circunstancias de las personas que no han tenido acceso a un título legal de propiedad de la tierra, la vivienda u otro tipo de propiedad. El derecho a la vivienda debe incorporarse plenamente en el derecho urbano como un derecho no solo con respecto a los aspectos físicos y ambientales de la vivienda, sino también como un derecho a igual protección de la ley, garantizando la total protección de la seguridad de la tenencia, la salud y la seguridad y el derecho a servicios básicos, medios de vida y la vida cultural. Es necesario revisar continuamente las leyes y políticas para adaptarlas de manera que tengan en cuenta los nuevos modelos de exclusión o para hacer frente a circunstancias no reconocidas anteriormente.

66. Hay que dar primacía a los derechos humanos en el derecho urbano para orientar la formulación, interpretación y aplicación de todas las demás leyes, políticas y programas. La primacía de los derechos urbanos implica que los responsables de la adopción de decisiones tienen la obligación legal de tener en cuenta y aplicar el derecho a la vivienda en sus ámbitos de competencia. Los planificadores deben reconocer los derechos in situ de las personas que viven en asentamientos informales. El tribunal que revise los desalojos programados debe examinar todas las posibles alternativas y, si los desalojos son inevitables, asegurarse de que se haya consultado plenamente a las personas que están siendo desplazadas, se haya contado con ellas y se les haya proporcionado una vivienda

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HabitatIIIandtheNewUrbanAgenda.aspx> La Relatora Especial agradece todas las contribuciones aportadas a este informe.

alternativa adecuada y apropiada. Las leyes de ordenación urbana, los derechos de propiedad o los planes de desarrollo urbano deberán establecerse en consulta con las personas que se verán directamente afectadas y con su participación, y deberán evaluarse sus consecuencias para los grupos marginados y vulnerables. Los funcionarios encargados de administrar leyes o políticas relacionadas con el derecho a la vivienda deben recibir capacitación acerca del significado y la puesta en práctica del derecho a la vivienda en sus ámbitos de competencia.

67. Incorporar el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos como elementos esenciales del derecho urbano exige contar con apoyo institucional. Los gobiernos municipales, los comités de derechos humanos basados en las ciudades, los ombudsmen, las cartas de derechos humanos y las estrategias legislativas de vivienda que incluyen mecanismos de supervisión y rendición de cuentas pueden contribuir notablemente a promover una adopción de decisiones que tenga en cuenta los derechos, garantizar el acceso a la justicia y asegurar que no se soslayen los derechos humanos en la adopción de decisiones.

68. La financiación de las ciudades es una esfera fundamental de derecho y de políticas que se ha desatendido con demasiada frecuencia en el examen de los derechos humanos y la rendición de cuentas en la materia. Los derechos pueden rápidamente pasar a ser ilusorios si la política fiscal no está armonizada con ellos. La gestión urbana y la financiación de las ciudades basadas en los derechos exigen reorientar la rendición de cuentas democrática para incluir la política fiscal. Es preciso centrar la atención en los intereses de las personas que necesitan una vivienda adecuada y servicios básicos, y no en los intereses de aquellos que tradicionalmente determinan las prioridades económicas, a saber, inversores, promotores y empresas.

69. Los gobiernos nacionales deben asegurarse de que, cuando se asigne a los gobiernos municipales la responsabilidad de los programas de vivienda y programas conexos, estos tengan acceso a los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones de derechos humanos. La mala administración y la corrupción en el ámbito de la planificación, ejecución y regulación de programas también deberían entenderse y tratarse como una cuestión de derechos humanos y una violación de las obligaciones que incumben a los gobiernos de utilizar el máximo de recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.

70. La Relatora Especial cree que también es importante considerar diversos mecanismos de redistribución y recuperación de gastos en las ciudades desde el punto de vista de los derechos humanos. Con demasiada frecuencia, el gasto dedicado a espacio público, infraestructura, instalaciones de esparcimiento y actividades culturales y artísticas³⁹ beneficia más a los hogares favorecidos en detrimento de las necesidades de la gran mayoría. El precio de la vivienda de alquiler, el agua, el saneamiento y la electricidad debería ser asequible para las familias de bajos ingresos, en lugar de atender a objetivos de recuperación de gastos. Es preciso regular la prestación de servicios de los proveedores de vivienda e infraestructura privadas de manera que sea coherente con el hecho de que, si bien la vivienda y la infraestructura suelen tratarse como productos básicos, son derechos fundamentales, y ello exige realizar ajustes importantes en los modelos comerciales imperantes. Por ejemplo, se ha demostrado que el ajuste del precio de los servicios

³⁹ Para un análisis sobre la libertad artística y el espacio público, véase A/HRC/23/34, párrs. 65 a 68.

para los hogares de bajos ingresos constituye un modelo comercial eficaz y, además, facilita un acceso a la vivienda, el agua, el saneamiento y la electricidad que, de lo contrario, les sería denegado⁴⁰. Las auditorías fiscales basadas en los derechos también han sido efectivas para garantizar que la recaudación de ingresos a nivel municipal esté en consonancia con las obligaciones de utilizar el máximo de recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a la vivienda⁴¹.

71. En todas estas esferas, el reconocimiento de la primacía del derecho a una vivienda adecuada aporta coherencia a una legislación y política urbanas muy diversas y ofrece un marco común de valores que permite guiar a los responsables de la adopción de decisiones a todos los niveles de gobierno, y en múltiples esferas y programas, hacia un objetivo común y una nueva agenda de derechos urbanos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

72. En su evolución actual, la urbanización es sencillamente insostenible. La mayoría de los habitantes de las ciudades de todo mundo sufre una grave desigualdad, y muchos viven en unas condiciones de vivienda deplorables o inasequibles, en situación de vulnerabilidad a los desalojos forzosos y a la falta de hogar, temiendo constantemente por su seguridad. Millones de personas siguen trasladándose a las ciudades en busca de oportunidades, servicios y una vida mejor. Paralelamente, unos pocos siguen acumulando niveles abrumadores de riqueza y poder, entre otras cosas como resultado de la especulación de tierra y viviendas. Se impone la necesidad de un cambio. Hábitat III constituye una oportunidad esencial para trazar una nueva vía en la que el derecho a una vivienda adecuada ocupe un lugar central.

73. Los derechos humanos pueden promover transformaciones. En el presente informe se ha reseñado su extraordinaria capacidad en el ámbito urbano. Un marco de derechos humanos que se sustente en el derecho a una vivienda adecuada puede aportar la coherencia y uniformidad que tanto se necesitan con miras a crear unas ciudades sostenibles e inclusivas para todos. La vivienda constituye un elemento importante de cualquier ciudad y es fundamental en la vida de las personas marginadas o en situación de vulnerabilidad, e incumbe a los Estados y los gobiernos locales la obligación básica de defender el derecho a una vivienda adecuada. La vivienda no puede quedar relegada a un segundo plano.

74. Abrazar el derecho a una vivienda adecuada como marco de una nueva agenda urbana exigirá adoptar ideas y enfoques innovadores y creativos. El derecho a una vivienda adecuada pone en tela de juicio nuestra forma de gobernar, las cuestiones y los intereses a los que se da prioridad, la asignación de recursos, así como la naturaleza de las leyes, las políticas y los programas formulados. Establece quién debe rendir cuentas a quién, facilita la

⁴⁰ Roger D. Colton, "Prepayment utility meters, affordable home energy, and the low income utility consumer", en *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, vol. 10, núm. 3 (primavera de 2001).

⁴¹ Véase Centro de Derechos Económicos y Sociales, "Advancing tax justice through human rights". Disponible en www.cesr.org/article.php?id=1694 (consultado el 26 de agosto de 2015). Véase, asimismo, la próxima publicación, *Advancing Tax Justice through Human Rights: Opportunities and Strategies*.

participación de las personas marginadas en las decisiones que afectan fundamentalmente a sus vidas y dispone las medidas de aplicación necesarias. Este es el camino que menos se ha transitado, pero el camino a seguir pasa por una agenda de derechos urbanos.

75. En este contexto, la Relatora Especial recomienda que la nueva agenda urbana se base en los derechos humanos, con el derecho a una vivienda adecuada como pilar. Una agenda de derechos urbanos en la que se haga constante referencia al derecho de los derechos humanos y a las normas y obligaciones de derechos humanos aportará coherencia y un objetivo común a las diversas cuestiones que se examinarán en Hábitat III.

76. La Relatora Especial recomienda que la agenda de derechos humanos:

a) Elabore, concrete y dé sentido a la meta 11.1 de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos, relativa al acceso a una vivienda adecuada para todos, salvaguardando al mismo tiempo su esencial vinculación con las obligaciones internacionales vinculantes de derechos humanos;

b) Formule claramente las responsabilidades respectivas y compartidas de los gobiernos nacionales y locales para garantizar el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos;

c) Aclare las responsabilidades de los Estados con respecto a la cooperación y asistencia internacionales y las actividades extraterritoriales que afectan al derecho a una vivienda adecuada en las ciudades. A este respecto, también conviene aclarar las responsabilidades de las instituciones financieras internacionales, los organismos de desarrollo y las organizaciones internacionales;

d) Se comprometa a mejorar la regulación de los agentes y mercados del sector privado, en consonancia con el reconocimiento de la vivienda como un derecho humano. En particular, deben adoptarse medidas para impedir el desalojo forzoso, el acaparamiento de tierras, la especulación y el abandono de viviendas o tierras (que, de otro modo, se aprovecharían). Deben regularse los mercados inmobiliarios y las instituciones financieras para evitar la volatilidad innecesaria, los préstamos abusivos y las crisis de las hipotecas, como las que se han vivido en los últimos años;

e) Refleje las experiencias de los habitantes de las ciudades y establezca un proceso de participación y colaboración permanentes, en particular con aquellas personas que actualmente no tienen acceso a una vivienda adecuada. Debe garantizarse el acceso a la justicia en relación con todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada. Las instituciones de derechos humanos, los ombudsmen y otros órganos de derechos humanos deben participar activamente en la promoción y protección del derecho a la vivienda a nivel municipal;

f) Se centre en la eliminación de la exclusión social, la desigualdad y la discriminación como violaciones de los derechos humanos e impida la penalización y estigmatización de las personas por razón de su situación en materia de vivienda. Deben abordarse las experiencias y necesidades específicas en materia de vivienda de todos los migrantes, los desplazados, las personas con discapacidad y las mujeres, los niños y los jóvenes en situación de vulnerabilidad;

g) Asegure la incorporación del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos como elementos esenciales de todas las legislaciones, las políticas y los programas urbanos, incluidas la política fiscal, la asignación de recursos y la ordenación territorial;

h) Se comprometa firmemente a acabar con la falta de vivienda y los desalojos forzosos, que son dos de las violaciones sistémicas más graves del derecho a una vivienda adecuada en las ciudades;

i) Se comprometa a promover la seguridad de la tenencia para todos los hogares, incluidos todos los residentes de asentamientos informales. Deben incorporarse directamente los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas (A/HRC/25/54, secc. II), en particular en lo referente al fortalecimiento de las diversas formas de tenencia, la prioridad a las soluciones *in situ*, la promoción de la función social de la propiedad, la promoción de la seguridad de la tenencia de las mujeres y la garantía del acceso a la justicia;

j) La aplicación de una agenda de derechos urbanos debe incluir los siguientes requisitos básicos de derechos humanos:

i) El compromiso de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, con objetivos y plazos claros para:

- a) Reducir y, en última instancia, acabar con la falta de vivienda;
- b) Garantizar la seguridad de la tenencia e impedir todos los desalojos forzosos;
- c) Asegurar a los residentes de asentamientos informales la plena protección de la ley;
- d) Garantizar a todos el acceso a una vivienda adecuada, incluidos los residentes de asentamientos informales;

ii) La elaboración de estrategias de vivienda por todos los niveles de gobierno, en consulta con los interesados y con su plena participación, que se ajusten a la agenda de derechos urbanos y el derecho de los derechos humanos y cuenten con el apoyo de las instituciones de derechos humanos;

iii) Una formulación clara de las responsabilidades de los distintos agentes necesarios para la aplicación de una agenda de derechos urbanos, incluidos todos los niveles de gobierno, los departamentos intersectoriales, la sociedad civil, las instituciones de derechos humanos y los agentes nacionales e internacionales pertinentes del sector privado;

iv) El uso de indicadores basados en los derechos humanos para hacer un seguimiento de la aplicación de la agenda de derechos urbanos, que evalúen tanto el proceso de aplicación como los resultados progresivos. Los indicadores deben centrarse no solo en la calidad de la vivienda sino también en el acceso a la justicia en relación con todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada, entre ellos la seguridad de la tenencia, la no discriminación y las obligaciones positivas de los gobiernos con respecto a los grupos marginados.