



Asamblea General

Distr. general
7 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 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**

El derecho a una vivienda adecuada

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a 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, Leilani Farha, presentado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [15/8](#) y [25/17](#).

* [A/69/150](#).



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

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 las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/8 y 25/17. Dado que la Relatora Especial comenzó su mandato el 2 de junio de 2014, este informe es preliminar y presenta un esbozo de algunas de las oportunidades y prioridades centrales sobre las cuales tiene la intención de consultar con los Estados, la sociedad civil y otros interesados pertinentes durante la preparación de su plan de trabajo.

El informe también recoge la valiosa labor realizada por los titulares de los dos mandatos anteriores y pasa revista a los principales avances realizados en los 14 primeros años del mandato. También se presentan ideas preliminares acerca de la situación actual del derecho a una vivienda adecuada y se destacan esferas prioritarias en las que la Relatora Especial espera que haya nuevos avances.

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 las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/8 y 25/17. Dado que la Relatora Especial comenzó su mandato el 2 de junio de 2014, el informe es preliminar y presenta un esbozo de algunas de las oportunidades y prioridades centrales sobre las cuales tiene la intención de consultar con los Estados, la sociedad civil y otros interesados pertinentes durante la preparación de su plan de trabajo.

2. En este primer informe a la Asamblea General, la recién nombrada Relatora Especial comparte observaciones y reflexiones preliminares sobre el derecho a una vivienda adecuada en todo el mundo e ideas sobre cómo tiene intención de abordar las cuestiones fundamentales durante su mandato. La Relatora Especial se basará en la valiosa labor realizada por sus predecesores, así como otros mecanismos pertinentes de derechos humanos, y hará un seguimiento de algunas de las principales iniciativas que ya están en marcha. Al mismo tiempo, la Relatora Especial tiene la intención de orientar el mandato en nuevas direcciones para seguir ayudando a los Estados, la sociedad civil y otras partes interesadas, incluidos los actores privados, a hacerse una idea clara de lo que significa ejercer de manera efectiva el derecho humano internacional a una vivienda adecuada. Además, tiene la intención de insistir en las maneras de hacer frente a los problemas actuales y futuros, determinar nuevas oportunidades y asegurar avances concretos hacia la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.

II. Breve historia del mandato

3. El mandato del Relator 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 fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su 56º período de sesiones (véase la resolución 2000/9).

4. Cuando se creó el mandato, la Comisión subrayó la naturaleza intersectorial del derecho a una vivienda adecuada, e incluyó este derecho en el contexto de los derechos a un nivel de vida adecuado y a la no discriminación, haciendo referencia a una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos en que se reconoce el derecho a una vivienda adecuada¹.

¹ La resolución 2000/9 hacía referencia, entre otros, al artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 14.2 h) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 5 e) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Una lista actualizada de los tratados internacionales de derechos humanos aplicables en la actualidad tendría que incluir los artículos 43.1 d) y 43.3 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y los artículos 9.1 a), 19 a) y 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

5. En diciembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 6/27, examinó el mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada y decidió prorrogarlo por un período de tres años. Desde entonces, el Consejo ha prorrogado el mandato en dos ocasiones: en 2010, en virtud de la resolución 15/8, y en 2014, en virtud de la resolución 25/17.

6. En esas resoluciones, el Consejo encomendó al Relator Especial las tareas siguientes:

- a) Promover la realización plena del derecho humano a una vivienda adecuada;
- b) Determinar las mejores prácticas así como los problemas y obstáculos, y detectar las deficiencias de protección;
- c) Hacer especial hincapié en las soluciones prácticas en relación con el ejercicio de los derechos;
- d) Aplicar una perspectiva de género;
- e) Prestar especial atención a las necesidades de las personas en situaciones vulnerables, así como a las de quienes pertenecen a grupos marginados;
- f) Facilitar el suministro de asistencia técnica;
- g) Trabajar en estrecha cooperación con otros procedimientos especiales, órganos de las Naciones Unidas, órganos creados en virtud de tratados y mecanismos regionales de derechos humanos;
- h) Presentar informes anuales al Consejo y a la Asamblea General.

7. El 2 de junio de 2014, la Sra. Leilani Farha inició su mandato como Relatora Especial, y está profundamente agradecida por la labor que realizaron sus predecesores, la Sra. Raquel Rolnik (2008-2014) y el Sr. Miloon Kothari (2000-2008). Ambos hicieron importantes contribuciones a la labor de promoción y de aplicación efectiva del derecho a una vivienda adecuada, haciendo hincapié en las experiencias de las personas y las comunidades que se enfrentan al desalojo de su vivienda y a la inseguridad de la tenencia y los que sufren otras penalidades relacionadas con la vivienda. Los Relatores Especiales pusieron de relieve situaciones graves de derechos humanos en que estaba en juego el derecho a una vivienda adecuada y difundieron extensamente la noción de ese derecho porque atendieron las demandas de grupos a los que no se había escuchado hasta entonces e interactuaron con los que vivían en circunstancias de lo más diversas.

8. El mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada ha logrado importantes avances. Se ha ocupado de una amplia gama de cuestiones manteniendo diálogos con los Estados y otras partes interesadas, mediante informes temáticos, misiones a los países, visitas de trabajo, instrumentos de orientación, consultas y actividades de expertos, así como llamamientos urgentes y cartas de transmisión de denuncias.

9. Los desalojos forzosos y la seguridad de la tenencia han sido temas centrales del mandato, y se han sometido a extensas consultas y estudios sustantivos. Los dos ex-Relatores elaboraron instrumentos prácticos para ayudar a los Estados, los afectados por los desalojos forzosos y otros agentes a comprender mejor los principios pertinentes de derechos humanos y su aplicación concreta. Se prepararon

dos instrumentos de orientación importantes: los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (2007) (A/HRC/4/18, anexo I) y los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas (2014) (véase A/HRC/25/54).

10. La Sra. Rolnik se centró en la crisis de inseguridad de la tenencia en un mundo cada vez más urbanizado. Tras realizar extensas investigaciones y consultas, propuso diez principios que servirían de orientación práctica a los encargados de formular políticas con arreglo a los contextos específicos de cada país. La Relatora Especial actual tiene previsto hacer un seguimiento de esta importante labor y alentará a los Estados a aplicar los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas.

11. Los anteriores Relatores Especiales también examinaron las experiencias y las condiciones en que vivían numerosos grupos vulnerables y marginados. En este sentido se centraron en particular en las mujeres y la vivienda adecuada en una serie de reuniones e informes. Con arreglo a lo solicitado por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2002/49, el Sr. Kothari llevó a cabo una importante labor entre 2002 y 2006 que se centró en la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. También llevó a cabo un estudio temático sobre la discriminación. En 2011, la Sra. Rolnik hizo un seguimiento de todo ese trabajo y dedicó un informe temático a la cuestión de los adelantos jurídicos y normativos en la esfera del derecho de las mujeres a una vivienda adecuada (A/HRC/19/53).

12. En los informes y comunicaciones sobre las misiones a los países también se prestó atención a determinados grupos de personas que estaban afectados de manera desproporcionada por el hecho de carecer de vivienda adecuada o estar sin hogar, como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, las comunidades romaníes, y las personas y comunidades en situación de pobreza y exclusión. Los Relatores anteriores también expresaron preocupación por la discriminación que sufrían las minorías étnicas y religiosas y los grupos nómadas.

13. El mandato se ha ocupado recientemente de otros temas nuevos e importantes, entre ellos los siguientes:

- a) La crisis financiera mundial²;
- b) Las opciones en cuanto a política de vivienda, como la vivienda en propiedad, en alquiler y la vivienda cooperativa³;
- c) La reconstrucción después de los desastres y los conflictos⁴;
- d) Las repercusiones de los grandes acontecimientos deportivos internacionales (megaeventos)⁵;
- e) El cambio climático⁶.

² Véase A/HRC/10/7.

³ Véase A/67/286 y A/68/289.

⁴ Véase A/66/270.

⁵ Véase A/HRC/13/20.

⁶ Véase A/64/255.

III. Reflexiones preliminares: desfase en la aplicación

14. El derecho a una vivienda adecuada ha sido objeto de extensos comentarios. Fue objeto de dos observaciones generales (núms. 4 y 7) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, antes de que se interpretara cualquier otro derecho consagrado en el Pacto, y en la actualidad es uno de los derechos económicos, sociales y culturales que está sometido a mayor escrutinio. Por otro lado, entrando ya en el 15º año del mandato y a pesar de los considerables esfuerzos realizados por la sociedad civil para asegurar su realización, las bien fundamentadas normas y observaciones sobre este derecho no se han traducido en avances sustantivos.

15. El alcance de la falta de vivienda como fenómeno mundial no se conoce bien ni está convenientemente documentado. Hay pocas cifras a nivel mundial, y los datos específicos de cada país suelen estar incompletos o no se pueden comparar con los de otros países debido a diferencias en las definiciones y metodologías. A la Relatora Especial le preocupa el hecho de que a nivel nacional, esta invisibilidad estadística de una población puede ser indicio de que dicho grupo no es tenido en cuenta al preparar las políticas públicas y que no hay respuestas adecuadas a sus problemas. A nivel mundial, puede ocultar una grave crisis mundial de derechos humanos que afecta a millones de personas.

16. Las pruebas disponibles indican que la falta de vivienda y las viviendas inadecuadas constituyen un problema generalizado que, de hecho, puede estar en aumento. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha documentado el aumento constante del número de personas que viven en barrios marginales durante los últimos decenios, de unas 650 millones en 1990 a 863 millones en 2012. Según esa información, los barrios marginales se caracterizan por un hacinamiento extremo, la ausencia de servicios básicos como agua y saneamiento, y unas viviendas que no protegen contra las inclemencias del tiempo y las enfermedades prevenibles. La proporción de personas que viven en esas condiciones es considerablemente superior en regiones como África Subsahariana (62%) y Asia Meridional (35%) que en América Latina y el Caribe (24%) y África Septentrional (13%)⁷.

17. La falta generalizada de vivienda y las viviendas inadecuadas no son problemas exclusivos de los Estados con economías en dificultades. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 4, existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente, observación formulada de forma similar por Miloon Kothari en su informe de 2005 sobre las personas sin hogar (E/CN.4/2005/48). A la Relatora Especial le preocupa el hecho de que el espectro de un fenómeno generalizado, y en muchos casos creciente, de personas sin vivienda en la mayoría de los países desarrollados y países donde hay una distribución de la riqueza extremadamente desigual, es indicio de una grave desconexión entre los modelos de desarrollo económico vigentes y el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, que es de alcance mundial.

18. Las consecuencias de la falta de vivienda y de una vivienda inadecuada son graves, y tienen repercusiones en casi todos los demás derechos humanos, como los

⁷ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de 2014*, meta 7.D.

derechos a la salud, la educación, la protección de la familia, la seguridad social, el empleo, y en muchos casos, el derecho a la vida. La malaria, el cólera, el dengue y otras muchas enfermedades que siguen haciendo estragos entre los pobres de los países tropicales están estrechamente vinculados con las malas condiciones de vivienda, al igual que la tuberculosis, la neumonía y muchas otras enfermedades que afectan a las personas sin hogar en climas septentrionales. Sin embargo, a pesar de la gravedad de las consecuencias y de los derechos humanos fundamentales que están en juego, el problema de la vivienda inadecuada o de las personas sin hogar aún suele considerarse dominio exclusivo de las políticas socioeconómicas, y es inmune al tipo de rendición de cuentas jurídicas en materia de derechos humanos que se aplica a las políticas públicas que afectan a otros derechos humanos. Incluso cuando la vivienda se reconoce como un derecho humano, los Estados y otras partes interesadas no tienen claro cómo debería ejercerse.

19. La creciente disparidad entre las normas y estándares que se han elaborado a nivel internacional y las realidades de la falta sistémica de vivienda, las condiciones inaceptables de las viviendas, los alquileres inasequibles y la falta de acceso a una vivienda adecuada, obligan a la Relatora Especial a llegar a la conclusión de que hay una crisis de compromiso o de entendimiento de lo que supone la aplicación efectiva del derecho a una vivienda adecuada. En este contexto, la Relatora Especial considera indispensable para su labor que haya esfuerzos concertados y se insista en cómo las normas de derechos humanos relativas a la vivienda se pueden transformar en legislación y políticas nacionales y cómo pueden ser más eficaces ante la crisis de derechos humanos que supone la falta de vivienda y la vivienda inadecuada en muchos países de todo el mundo.

IV. Prioridades temáticas y sustantivas

A. Apoyar la interacción entre las actividades nacionales y las internacionales

20. En su labor de colaboración con otros profesionales en los planos nacional e internacional, la Relatora Especial ha comprendido la importancia de mantener una interconexión dinámica entre las actividades que se realizan a nivel nacional y las que se realizan a nivel internacional. Para que las normas internacionales de derechos humanos se apliquen de manera efectiva y significativa en el plano nacional, deben desarrollarse e interpretarse en el contexto de las experiencias nacionales y beneficiarse de los avances que se logren en la legislación y la práctica nacionales. Del mismo modo, los derechos humanos a nivel nacional deben fundamentarse y reforzarse con las normas sustantivas y los principios universales elaborados a nivel internacional.

21. En los dos últimos decenios, la difusión de la idea del derecho a una vivienda adecuada en las normas internacionales de derechos humanos se ha logrado principalmente con actividades realizadas a nivel nacional. Han surgido movimientos y campañas nacionales para tratar cuestiones fundamentales relacionadas con la vivienda, como el desarrollo sostenible, los derechos sobre la tierra, la seguridad de la tenencia, las personas sin hogar, los proyectos de desarrollo a gran escala, los megaeventos, la desaparición de la vivienda social, las

consecuencias de la crisis financiera, y la denegación de servicios esenciales para lograr una vivienda adecuada.

22. Las organizaciones de la sociedad civil están aplicando, ahora más que nunca, los principios internacionales de derechos humanos a las circunstancias específicas de cada país y recurriendo al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados y el examen periódico universal, para promover el desarrollo de aplicaciones e interpretaciones autorizadas del derecho a una vivienda adecuada que permitan hacer frente a los problemas locales y nacionales y aclarar las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en esos contextos.

23. Las organizaciones de la sociedad civil han planteado cuestiones nuevas y diversas relacionadas con la vivienda ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también ante el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Al hacerlo, han alentado a diversos órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados a examinar las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la vivienda en diversas circunstancias y a aclarar los vínculos entre el derecho a la vivienda y otros derechos humanos⁸. Estas interacciones dinámicas entre las experiencias nacionales y los mecanismos internacionales de derechos humanos benefician y refuerzan a ambos.

24. Un aspecto fundamental de la interacción entre las actividades nacionales y las internacionales que ha tenido lugar en los últimos años ha sido el desafío de garantizar el acceso a la justicia a los que reclaman el derecho a una vivienda adecuada. El número de casos judiciales relacionados con el derecho a una vivienda adecuada que se han llevado ante los tribunales nacionales y los órganos regionales e internacionales ha aumentado en los últimos años. Y los tribunales están recurriendo cada vez en mayor medida a las normas internacionales de derechos humanos en la resolución de los casos sobre el derecho a la vivienda. Las observaciones generales núms. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, se han mencionado en varios casos sometidos a tribunales nacionales⁹.

25. Al mismo tiempo, los avances realizados por los tribunales nacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos han propiciado avances positivos en materia de derechos humanos a nivel internacional. Por ejemplo, la experiencia de los tribunales nacionales y el contenido de la jurisprudencia a nivel nacional sobre el derecho a la vivienda enriqueció considerablemente el contenido y la estructura del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

⁸ Véanse, por ejemplo [E/C.12/PRY/CO/3](#), [CRC/C/TLS/CO/1](#), [CRC/C/DZA/CO/3-4](#) y [CERD/C/AZE/CO/6](#).

⁹ Véanse, por ejemplo, Comité Europeo de Derechos Sociales, Denuncia núm. 39/2006, la *Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas Sin Hogar (FEANTSA) c. Francia*, decisión sobre el fondo de 5 de diciembre de 2007; Tribunal Superior de Embu, Petición Constitucional núm. 2 de 2011, *Ibrahim Sango Osman y otros c. el Honorable Ministro de Estado para la Administración Provincial y Seguridad Interna y otros*; y Comité Europeo de Derechos Sociales, Denuncia núm. 15/2003, decisión sobre el fondo de 8 de diciembre de 2004, *European Roma Rights Centre c. Grecia*. Véase también [A/63/275](#), cap. IV.

y Culturales, en el que se prevén, por primera vez, los enjuiciamientos de casos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada en virtud del Pacto¹⁰.

26. Asegurar el acceso a la justicia a los que reclaman el derecho a una vivienda adecuada se ha convertido en un desafío fundamental y común para los Estados y los órganos creados en virtud de tratados. Para afrontar ese desafío habrá que seguir manteniendo un diálogo y una colaboración constantes con los Estados, incluidos los tribunales nacionales, y con los órganos y procedimientos internacionales de derechos humanos.

27. La Relatora Especial solicitará a los Estados, los órganos creados en virtud de tratados, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los jueces y los especialistas en derechos humanos que hagan sugerencias sobre la forma en que su mandato podría apoyar el diálogo fundamental que debe existir entre las normas y la práctica en materia de derechos humanos a nivel nacional e internacional. También espera dar visibilidad a la labor que se está realizando para desarrollar el contenido del derecho a una vivienda adecuada a todos los niveles y alentar los avances para asegurar el acceso a la justicia en relación con el derecho a una vivienda adecuada. La Relatora Especial se compromete a promover y mejorar la interdependencia del derecho y la práctica nacional e internacional en todos los aspectos de su labor, incluso con comunicaciones, visitas a los países e informes temáticos.

B. Aclarar la obligación de la realización progresiva

28. Una vez examinados los nuevos modelos socioeconómicos que afectan al derecho a una vivienda adecuada, así como la importante labor que realizan muchas partes interesadas y los avances logrados en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales en general, la Relatora Especial comienza su mandato comprendiendo varios desafíos clave que se plantean en la aplicación del derecho a una vivienda adecuada y reconociendo nuevas oportunidades que se presentan, y que espera tratar y abordar en las consultas que vaya celebrando.

29. Una de las obligaciones fundamentales de los Estados con respecto al derecho a una vivienda adecuada es la adopción de medidas positivas destinadas a realizar ese derecho. Con arreglo a lo establecido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado se compromete a adoptar medidas, mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la realización plena del derecho. No obstante, históricamente la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para la realización del derecho a una vivienda adecuada no ha recibido la misma atención en el establecimiento de normas jurídicas que la que se ha prestado a otros aspectos de las obligaciones de los

¹⁰ Los aspectos del caso del Tribunal Supremo de Sudáfrica, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, influyó considerablemente en el desarrollo del artículo 8.4 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se menciona “hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas”. Véase: “Reasonableness and Article 8(4)” en *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (de próxima publicación) en <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/serp/research/optional-protocol-.html>.

Estados. Normalmente, las normas jurídicas se han centrado más en las acciones de los Estados que interfieren en el derecho a una vivienda adecuada. Por consiguiente, a nivel internacional hay una idea más clara sobre las normas jurídicas que se aplican a los desalojos forzados mientras que la obligación positiva de hacer frente a la falta de vivienda o de asignar los recursos necesarios para asegurar el acceso de los grupos marginados a la vivienda no queda clara. De igual modo, los tribunales nacionales suelen ocuparse de más casos de desalojos y desconexiones de servicios y crean más jurisprudencia al respecto, que de la falta de priorización al establecer servicios destinados a los asentamientos informales.

30. Naturalmente, los órganos internacionales de derechos humanos y los tribunales nacionales se enfrentan a problemas concretos a la hora de desarrollar requisitos específicos para cumplir la obligación de la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Las obligaciones de este tipo deben considerarse en relación con factores contextuales, jurídicos e históricos, como los recursos disponibles, las necesidades contrapuestas, la política económica y la asistencia internacional. No existe una única fórmula para definir las medidas legislativas precisas o las asignaciones presupuestarias necesarias. No obstante, el hecho de que el cumplimiento de estos aspectos del derecho a una vivienda adecuada solo se pueda evaluar en el contexto de circunstancias específicas no debería ser motivo de que no haya rendición de cuentas en materia de derechos humanos ni de que se pasen por alto las violaciones de ese derecho.

31. La naturaleza de las obligaciones de los Estados en diferentes circunstancias debe aclararse mediante procedimientos y mecanismos que permitan evaluar dichas obligaciones en su contexto. Al igual que se aclaran las normas jurídicas que rigen la seguridad de la tenencia y los desalojos mediante el reconocimiento por vía judicial en circunstancias concretas, también los tribunales y los órganos de derechos humanos deben determinar las obligaciones que corresponden a la realización progresiva, como el límite máximo de recursos disponibles y las medidas legislativas apropiadas, a fin de aclarar su significado en cada circunstancia.

32. Uno de los avances más importantes que se ha logrado en los últimos años en las políticas nacionales e internacionales ha sido el reconocimiento de que todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos económicos y sociales son justiciables¹¹. Afortunadamente, han quedado atrás los debates sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y, en particular, sobre la obligación de la realización progresiva. Los tribunales nacionales y los órganos regionales han demostrado que todos los componentes de los derechos económicos y sociales pueden ser reconocidos por un órgano judicial competente. Por eso se reflejó un enfoque amplio del acceso a la justicia en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General en el 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹². El procedimiento de comunicaciones abarca todos los aspectos de los derechos consagrados en el Pacto, incluidas las obligaciones que conlleva la realización progresiva en virtud de su artículo 2.1.

¹¹ Véase la resolución 63/117 de la Asamblea General.

¹² Véase Catarina de Albuquerque, “Chronicle of an announced birth: The coming into life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The missing piece of the International Bill of Human Rights” en *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 1 (2010); véase también Bruce Porter, “The reasonableness of article 8 (4) – Adjudicating claims from the margins”, en *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27, núm.1 (2009).

33. La Relatora Especial tiene la intención de asegurar que su mandato se base en un enfoque amplio y plenamente incluyente del acceso a la justicia con relación al derecho a una vivienda adecuada. Asimismo, seguirá ocupándose de los problemas que se derivan de los desalojos forzosos, las demoliciones, los desplazamientos y otras acciones de los Estados, y tiene la intención de centrarse especialmente en explicar y aclarar la obligación que tienen los Estados de adoptar medidas razonables, incluida la legislación que corresponda para permitir la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.

34. La Relatora Especial también considerará de qué forma puede su mandato favorecer el acceso a la justicia en relación con todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada. Asegurar el acceso a la justicia, en particular con respecto a las demandas relacionadas con la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para la realización del derecho a una vivienda adecuada, presenta nuevos desafíos. Los tribunales y los órganos de derechos humanos necesitan recibir pruebas fiables de que hay recursos limitados o necesidades contrapuestas. Los enfoques más participativos del reconocimiento de los derechos por vía judicial deben velar por que se escuche a todas las partes interesadas, incluidos los grupos marginados. Los gobiernos deben establecer mecanismos de rendición de cuentas y colaborar con los demandantes y otras partes interesadas para mejorar las políticas y asegurar recursos eficaces. Los investigadores y los grupos de seguimiento internacionales deben seguir elaborando metodologías para proporcionar estadísticas e indicadores fiables del cumplimiento de todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada.

35. Muchas veces los Estados no cuentan con mecanismos eficaces para evaluar las políticas o los programas de vivienda, las decisiones presupuestarias o las decisiones administrativas que afectan al derecho a una vivienda adecuada. Los grupos vulnerables deben tener acceso a procedimientos que les permitan determinar si ha podido haber una violación de sus derechos y obtener una reparación por ello¹³. Como ha señalado la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, la falta de control judicial o mecanismos para presentar quejas por determinadas políticas sociales, que se ve agravada por la falta de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, hace que las políticas sociales se consideren medidas de beneficencia, en lugar de considerarse parte de la obligación de garantizar el disfrute de los derechos humanos. El reconocimiento de los derechos obliga a establecer recursos judiciales o de otro tipo que permitan a las personas exigir la protección de sus derechos ante los tribunales o ante organismos independientes similares en caso de que no se respeten¹⁴.

C. La igualdad, la no discriminación y el derecho a una vivienda adecuada

36. La Relatora Especial está profundamente preocupada por la discriminación y la desigualdad en materia de vivienda que sufren determinadas personas y grupos, especialmente los más marginados y vulnerables a la violación de sus derechos. Los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, determinados grupos de mujeres (como las que tienen hijos o las mujeres de edad), los migrantes, las minorías étnicas y raciales, y muchos otros grupos marginados siguen viéndose afectados de

¹³ A/67/278, párr. 31.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 32.

manera desproporcionada por la falta de vivienda y las condiciones de alojamiento inadecuadas.

37. Las estrategias dirigidas a tratar las violaciones del derecho a una vivienda adecuada, para que sean eficaces, deben enmarcarse en el derecho a la igualdad y ocuparse de los modelos sistémicos de discriminación y desigualdad que privan a determinados grupos del disfrute de ese derecho en condiciones de igualdad. A pesar de los importantes avances logrados a nivel nacional e internacional en la interpretación y comprensión de la no discriminación y la igualdad, la relación que existe entre esos conceptos así como la importancia que tienen para la realización del derecho a una vivienda adecuada todavía no se comprenden bien.

38. El principio de no discriminación es un pilar del derecho internacional de los derechos humanos. Está ampliamente reconocido que la igualdad y la no discriminación son cuestiones intersectoriales que se aplican a todos los derechos humanos¹⁵. La obligación de no discriminar es de cumplimiento inmediato. Los Estados están obligados a abstenerse de discriminar en la legislación y las políticas y ofrecer en el derecho interno protección constitucional o legislativa adecuada contra la discriminación¹⁶. Se necesitan medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación¹⁷.

39. El significado y la aplicación de la no discriminación y la igualdad en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales se ha plasmado en varios documentos internacionales sobre derechos humanos¹⁸.

40. Se ha logrado avanzar considerablemente en comprender la relación que hay entre la no discriminación y la igualdad y el derecho a una vivienda adecuada con el trabajo realizado sobre las mujeres y la vivienda. Aparte de la labor innovadora sobre esta cuestión realizada por los Relatores Especiales anteriores, descrita más arriba, otros organismos de las Naciones Unidas han hecho también contribuciones¹⁹. Las organizaciones de la sociedad civil también han desempeñado un papel fundamental en desarrollar el contenido y el alcance del derecho de las mujeres a una vivienda adecuada.

41. La labor realizada en materia de igualdad y no discriminación en relación con otros grupos, como las personas con discapacidad y los migrantes, también ha de comprender mejor la relación que existe entre la igualdad y la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, incluida la vivienda.

¹⁵ El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son idénticos a este respecto. Además, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza la igualdad ante la ley sin ningún tipo de discriminación.

¹⁶ A/HRC/23/50, párr. 78.

¹⁷ E/C.12/GC/20, párr. 36.

¹⁸ Véase, por ejemplo, E/C.12/2005/4, E/C.12/GC/20, CEDAW/C/2004/I/WP.1 y A/HRC/26/39.

¹⁹ Véase, por ejemplo, ONU-Hábitat, *Guía para Legisladores sobre los Derechos de la Mujer al Suelo, Propiedad y Vivienda en todo el Mundo* (2007) y “Women’s equal rights to housing, land and property in international law” (2007); véase también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *La Mujer y el Derecho a una Vivienda Adecuada* (2012); y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Realizing women’s rights to land and other productive resources” (2013).

42. Las organizaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad han formulado un “modelo social” de la discapacidad (en lugar de un modelo médico) que aborda las barreras sociales sistémicas que existen contra la igualdad, asegura la participación y la inclusión plenas y efectivas en la sociedad y reconoce que la no discriminación incluye el derecho a ajustes razonables. Los principios se han incluido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecho que la Relatora Especial considera un avance importante con relación al derecho a una vivienda adecuada. A diferencia de los demás tratados, la Convención abarca los derechos a la no discriminación y la igualdad sustantiva, así como los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Además, la Convención incluye disposiciones concretas relativas al acceso a la justicia y la aplicación y el seguimiento nacionales para asegurar que los principios de igualdad sustantiva se cumplen plenamente mediante la legislación y las políticas nacionales.

43. Por otro lado, los trabajadores migratorios también han logrado avanzar considerablemente en la lucha contra la discriminación en contextos económicos y sociales, como la discriminación fundada en la ciudadanía o el estatus migratorio, incluida la condición de “indocumentado”. Los empleados domésticos migrantes, los trabajadores de la construcción migrantes (por ejemplo, los que trabajan en la industria extractiva o en proyectos de infraestructuras a gran escala), los niños, los migrantes de edad avanzada y los que se encuentran en situación irregular son los más vulnerables y no suelen disponer de recursos administrativos o judiciales para sus demandas en materia de vivienda. Los trabajadores migratorios y sus familiares se enfrentan con frecuencia a condiciones de vivienda que se caracterizan por el hacinamiento, unos mercados de alquiler irregulares o no regulados, una gran exposición a cambios arbitrarios en el coste del alquiler o los servicios esenciales y unas condiciones de vida infrahumanas, y pueden ser objeto de abusos, sobre todo cuando están indocumentados.

44. Hay varios principios clave de la no discriminación y la igualdad en el contexto de los derechos económicos y sociales y el derecho internacional de los derechos humanos que son especialmente relevantes para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada: a) la discriminación está prohibida ya sea de manera directa (por ejemplo, una ley o política que impida a las mujeres conseguir préstamos para adquirir una vivienda) o indirecta (por ejemplo, para conceder un crédito destinado a la compra de una vivienda, un banco exige que los prestatarios cuenten con referencias laborales concretas o garantías que muchas mujeres y migrantes, en particular si están indocumentados, no pueden proporcionar); b) los análisis de la discriminación deberían centrarse en el efecto de una ley o política y no en su intención; y c) la discriminación y la desigualdad pueden producirse por igual tanto en la esfera pública como en la privada y los Estados tienen la obligación de evitar esta discriminación y de proporcionar recursos ante esta, independientemente de dónde se produzca.

45. También está ampliamente aceptado que la igualdad y la no discriminación deben lograrse de manera sustantiva y no meramente formal²⁰. Esto supone reconocer que los grupos vulnerables se encuentran en una situación diferente, que sus diferencias deben tener cabida en las leyes, políticas y programas, y que los Estados y otros agentes tienen la obligación positiva de abordar y remediar los modelos sistémicos de desigualdad.

²⁰ Véase [E/C.12/2005/4](#) y [E/C.12/GC/20](#); véase también [E/2008/76](#).

46. Asimismo, han surgido situaciones nuevas en cuanto al fundamento de la discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, los efectos característicos de la “discriminación múltiple” (como la experiencia de las mujeres que pertenecen a grupos raciales o étnicos minoritarios) requieren consideración y recursos específicos. Además, la “situación económica y social”, incluida la falta de vivienda y la pobreza, se entiende ahora como un fundamento diferente de discriminación. También se reconoce que aquellos que son discriminados al acceder a una vivienda por su origen étnico, sexo o discapacidad, por ejemplo, suelen ser objeto también de estigmatización, discriminación y criminalización a causa de su situación socioeconómica y de vivienda, al vivir en la calle, en asentamientos informales o en viviendas infrahumanas.

47. Estos principios fundamentales de igualdad y no discriminación en relación con los derechos económicos y sociales tienen que aplicarse rigurosamente en lo que se refiere a la vivienda. Los modelos de desigualdad y exclusión que prevalecen en esa esfera suelen estar unidos a formas de discriminación indirecta y no intencionada, a la incapacidad de dar cabida a las necesidades de varios grupos marginados y a la atención insuficiente que se presta a las obligaciones relacionadas con la igualdad sustantiva.

48. A menudo se pasa por alto que los derechos a la no discriminación y la igualdad en materia de vivienda pueden requerir la obligación positiva de abordar y mejorar los modelos de desventaja existentes. Aún hay mucho por hacer para velar por que los principios de no discriminación e igualdad se incorporen plenamente en las políticas, los programas, la legislación y las asignaciones presupuestarias en materia de vivienda.

49. Las obligaciones de igualdad sustantiva en materia de vivienda a menudo están vinculadas a la obligación de realizar progresivamente el derecho a una vivienda adecuada. Para poner fin a los modelos sistémicos de discriminación y desigualdad con respecto a las personas con discapacidad, los desplazados, las mujeres con niños y otros grupos es necesario aplicar y desarrollar programas y estrategias a lo largo del tiempo. La introducción de ajustes razonables, como ocurre con la realización progresiva, está sujeta a limitaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos. La Relatora Especial tiene la intención de examinar la aplicación de estos principios de no discriminación e igualdad a la situación en materia de vivienda de grupos vulnerables concretos.

D. Aprovechar la evolución del papel del Estado

50. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado es responsable del cumplimiento de los derechos humanos internacionales a los que se ha adherido. La responsabilidad del seguimiento y el diálogo constructivo a nivel internacional se ha centrado en los gobiernos nacionales.

51. No obstante, los gobiernos nacionales no pueden considerarse los únicos agentes competentes en la realización de los derechos humanos internacionales. Los gobiernos subnacionales, incluidos los estatales o provinciales y los municipales, suelen tener una autoridad considerable en materia de vivienda y, por tanto, comparten la responsabilidad de aplicar los compromisos que haya contraído el Estado a nivel internacional en materia de derechos humanos. La implicación en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada está aún más diversificada con la

delegación de competencias en materia de vivienda del gobierno central a más gobiernos locales que se registra en muchos países, y la delegación de funciones gubernamentales en alianzas público-privadas o agentes privados.

52. Además, agentes globales como las empresas transnacionales, las instituciones financieras multilaterales y bilaterales y los organismos de las Naciones Unidas contribuyen a la realización del derecho a una vivienda adecuada. Las acciones de las industrias extractivas transnacionales o los proyectos de desarrollo iniciados y supervisados por múltiples asociados, incluidas las instituciones financieras internacionales, pueden tener efectos de gran alcance en el disfrute de ese derecho.

53. Asimismo, la evolución y diversificación del Estado, así como los numerosos agentes que pueden estar involucrados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, complica aún más la realización de ese derecho. En muchos países, los programas de vivienda y otras políticas necesarias para la realización del derecho a una vivienda adecuada, como el complemento de los ingresos, el apoyo comunitario a las personas con discapacidad, la supervisión judicial de la seguridad de la tenencia, la zonificación o los servicios de suministro de agua y de saneamiento, pueden ser competencia de los gobiernos subnacionales o municipales.

54. Además, los gobiernos muchas veces establecen asociaciones con proveedores privados de servicios o vivienda u organizaciones comunitarias para gestionar los programas. Los propietarios de las viviendas y las tierras, las inmobiliarias, los proveedores de servicios públicos y otros agentes pertinentes del sector privado ejercen una influencia importante sobre el derecho a una vivienda adecuada. Cada vez es más importante que esta diversidad de agentes involucrados en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a una vivienda adecuada sean plenamente conscientes de la naturaleza y el alcance de estas obligaciones. Se han realizado algunos avances a nivel internacional para comprender mejor las responsabilidades de las empresas y los agentes privados, pero la obligación de los Estados de regular las empresas a fin de asegurar que sus acciones sean compatibles con el derecho a una vivienda adecuada es crítica para su realización efectiva.

55. Para muchos a los que se les niega el acceso a una vivienda adecuada o que ven amenazado su derecho a una vivienda, la participación del gobierno nacional puede parecer sumamente remota cuando, de hecho, el verdadero papel que desempeñan con relación a las políticas impugnadas puede ser mínimo. Los agentes con los que interactúan las partes interesadas para tratar de realizar sus derechos suelen ser los gobiernos locales, los municipios y las empresas privadas o propietarios particulares.

56. Aunque la Relatora Especial cree que es importante insistir en que, en última instancia, es responsabilidad de los Estados asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas a nivel internacional para que no haya una “externalización” de las garantías fundamentales de los derechos humanos, también reconoce que la realización efectiva de los derechos requiere que todos los niveles y sectores del gobierno conozcan las obligaciones del Estado en cuestión y se comprometan plenamente a cumplirlas. La realización del derecho a una vivienda adecuada depende de los gobiernos locales, las organizaciones comunitarias y los agentes privados, que a menudo actúan en asociación, y todos ellos afirman dicha realización como un compromiso conjunto y un proyecto de colaboración.

57. La Relatora Especial se compromete a establecer los cauces adecuados para interactuar de manera constructiva con la amplia variedad de agentes que desempeñan papeles destacados en la realización del derecho a una vivienda adecuada, y espera poder apoyar una mayor rendición de cuentas en materia de derechos humanos a todos los niveles de gobierno.

V. Algunas esferas prioritarias en que se centrará el mandato

58. La Relatora Especial tiene el propósito de ayudar a los Estados, la sociedad civil y otros interesados pertinentes a asegurar el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada a nivel interno, centrándose en varias esferas temáticas clave en el curso de su mandato.

59. Como se ha señalado anteriormente, los temas y las esferas de trabajo prioritarias expuestas en el presente informe son de carácter preliminar, ya que la Relatora Especial desea proseguir sus consultas con los Estados y otros interesados pertinentes, en particular con los organismos de las Naciones Unidas, otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, a fin de ajustar su plan de trabajo para los próximos años. Además, tiene previsto abordar cada uno de estos temas con un enfoque colaborativo y participativo.

A. Los grupos marginados y vulnerables

60. Una de las prioridades del mandato será ocuparse de las condiciones de vivienda de las personas en situaciones de vulnerabilidad y en situaciones de exclusión y marginación. La Relatora Especial seguirá prestando especial atención a la no discriminación y la igualdad en el contexto de la vivienda y se asegurará de que toda su labor se fundamente en los principios fundamentales de la igualdad y la no discriminación.

61. La Relatora Especial también velará por que las condiciones de vivienda de las mujeres sigan ocupando un lugar prominente en todos los aspectos del mandato. A este respecto, tiene previsto continuar la estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil característica de su mandato para promover la cuestión de la mujer y el derecho a la vivienda. También tiene la intención de cooperar con los órganos del sistema de las Naciones Unidas interesados en adquirir conocimientos más profundos sobre dicha cuestión, como los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados de derechos humanos, el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, y otros procedimientos especiales pertinentes.

62. Trabajando en estrecha colaboración con la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada espera poder seguir examinando las experiencias y condiciones de vivienda de los pueblos indígenas a nivel mundial y apoyar la preparación de estrategias más efectivas para proteger y asegurar su derecho a la tierra y la vivienda.

63. Basándose en la labor sobre la estigmatización y la exclusión realizada por su predecesora y otros Relatores Especiales²¹, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada tiene previsto investigar el vínculo existente entre la situación en materia de vivienda y la criminalización, la estigmatización y la exclusión, y las maneras de abordar este problema.

64. La Relatora Especial se propone centrarse de alguna forma en el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad y los trabajadores migratorios (y sus familias). Con este fin, solicitará información sobre las experiencias y condiciones de vivienda de las personas con discapacidad y los trabajadores migratorios con miras a determinar los obstáculos que dificultan el acceso a una vivienda adecuada y elaborar recomendaciones para que los Estados y otras partes competentes adopten medidas en el plano nacional.

65. En relación con las personas con discapacidad, la Relatora Especial desea hallar vías de colaboración con el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con el Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad que será nombrado próximamente, a fin de promover la comprensión del alcance y la naturaleza del derecho a una vivienda adecuada y el derecho a una vida independiente a la luz de las situaciones específicas a las que se enfrentan las personas con discapacidad física y mental.

66. Con respecto a los trabajadores migratorios (y sus familias), la Relatora desea examinar la situación particularmente vulnerable que enfrentan los trabajadores migratorios, en especial si están indocumentados, para tener acceso y mantener una vivienda y condiciones de vida adecuadas, ya sea debido a obstáculos administrativos o jurídicos, o a la discriminación de que son objeto, así como la discriminación múltiple. La Relatora Especial espera trabajar en colaboración con el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes para evaluar las políticas, las medidas y los programas relativos al derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, y encontrar vías de cooperación que permitan a los trabajadores migratorios acceder a viviendas y condiciones de vida adecuadas.

B. Falta de vivienda

67. La falta de hogar es una situación límite en términos de vivienda y debe considerarse una violación *prima facie* del derecho a una vivienda adecuada (es decir que, cuando se priva a un número importante de personas de alojamiento básico o de una vivienda, un Estado no está cumpliendo, *prima facie*, las obligaciones contraídas a nivel internacional en materia de derechos humanos)²². Durante su mandato, la Relatora Especial tiene la intención de organizar consultas y debates de expertos para examinar las diversas dimensiones de esta violación del derecho a una vivienda adecuada, incluida la obligación del Estado de ocuparse de las personas sin hogar.

68. La Relatora Especial también se centrará en la elaboración de un análisis contextual sobre las causas y las consecuencias de la falta de vivienda tanto en los países desarrollados, en particular a la luz de las repercusiones de la crisis financiera

²¹ Véase A/66/265 y A/HRC/21/42.

²² E/1991/23, anexo III, párr. 10.

mundial, como en los países en desarrollo. La Relatora prevé que esta labor pondrá de relieve la interdependencia que existe entre el derecho a la vivienda y el derecho más amplio a un nivel de vida adecuado, y otros derechos como la salud, la seguridad social, la alimentación y el trabajo.

69. En coordinación con los titulares de mandatos pertinentes, la Relatora Especial desea abordar el problema de las leyes que criminalizan a las personas que no tienen vivienda o las actividades asociadas con esta situación, como dormir en lugares públicos, y examinar las conductas y percepciones discriminatorias que a menudo dan origen a estas leyes. A este respecto, la Relatora Especial examinará con cierto detalle la estigmatización y la discriminación que a menudo sufren las personas sin hogar o las que viven en otras situaciones (por ejemplo, los “ocupantes ilegales”, los “habitantes de los barrios marginales” y los “inquilinos de viviendas sociales o públicas”), y se basará en la labor realizada por los titulares de mandatos anteriores, incluido el informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos relativo a la penalización de las personas que viven en la pobreza (A/66/265) y el informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento relativo al estigma y el ejercicio del derecho al agua potable y el saneamiento (A/HRC/21/42).

C. Estrategias de vivienda basadas en los derechos humanos

70. Las causas de que las personas no tengan hogar o tengan viviendas inadecuadas son múltiples y complejas y se relacionan entre sí. Entre ellas figuran no solo los desalojos forzosos y los conflictos, sino también muchas otras cuestiones estructurales, como la falta de servicios e infraestructura; las barreras que impiden el acceso al crédito; la especulación con la tierra y la zonificación; el desplazamiento y la migración; la degradación ambiental; y la rápida urbanización y el desarrollo de megaciudades. Afrontar dichas causas exige a menudo aplicar un enfoque multifacético basado en estrategias integrales y coordinadas, en colaboración con varios niveles de gobierno y las partes competentes. Como punto de partida, es necesario articular los principios fundamentales, a fin de dar a los diferentes programas y políticas una unidad de propósito y un enfoque coherente. La Relatora Especial considera que un enfoque de la vivienda adecuada y la falta de vivienda basado en los derechos humanos tiene mucho que ofrecer en este sentido y, de llevarse a la práctica, puede promover transformaciones y dar lugar a un cambio real, en lugar de una solución temporal.

71. En la mayoría de los Estados, la vivienda y la falta de hogar se tratan como una cuestión de política y no como una cuestión de derechos humanos, con las obligaciones consiguientes de los gobiernos nacionales y subnacionales, el poder judicial y otros agentes. La elaboración de una estrategia nacional de vivienda puede ser un primer paso fundamental y conllevar obligaciones inmediatas respecto de la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, los componentes esenciales de una estrategia de vivienda basada en derechos aún tienen que articularse plenamente a nivel internacional.

72. La Relatora Especial celebrará consultas y reuniones con expertos en derechos a la vivienda nacionales e internacionales, funcionarios públicos, organismos de las Naciones Unidas y parlamentarios y representantes de la sociedad civil tras lo cual preparará un informe temático en el que determinará y detallará las características

fundamentales de una estrategia nacional de vivienda basada en los derechos humanos.

73. Como complemento de esta labor, la Relatora Especial también examinará las estrategias de vivienda en el contexto de la reconstrucción después de los desastres y los conflictos. Estas cuestiones han sido el centro de la labor del titular del mandato sobre vivienda en el pasado, y la Relatora está decidida a continuar su colaboración con los agentes humanitarios clave en la medida de lo posible.

D. Acceso a la justicia

74. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos²³, asegurar el acceso a una reparación efectiva por las violaciones de los derechos humanos es un componente esencial de las obligaciones de los Estados, imprescindible para el pleno disfrute de estos derechos. Por lo tanto, al igual que ocurre con otros derechos, los Estados tienen la obligación positiva de establecer sistemas y mecanismos institucionales a nivel nacional para asegurar que todas las personas y grupos puedan reclamar el derecho a una vivienda adecuada y obtener reparación efectiva.

75. La Relatora Especial desea saber más sobre cómo someter efectivamente el derecho a una vivienda adecuada a los procedimientos de denuncia del derecho interno e integrarlos mejor en las políticas y programas de vivienda mediante enfoques basados en los derechos. También está decidida a trabajar en colaboración con grupos que defienden los derechos de los demandantes, y con funcionarios públicos, defensores de la causa, instituciones nacionales de derechos humanos, tribunales, formuladores de políticas de vivienda y otros interesados, para ayudar a hacer frente a los retos en materia de acceso a la justicia y mejorar la rendición de cuentas sobre todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada.

76. Dentro del sistema internacional de derechos humanos, con la reciente incorporación de los protocolos facultativos en varios tratados, el acceso a la justicia en relación con las violaciones del derecho a la vivienda se ha convertido en una cuestión de jurisdicción internacional. El alcance y el contenido de las normas de cumplimiento —razonabilidad, realización progresiva y utilización del máximo de recursos disponibles— se irá aclarando gradualmente

77. La Relatora Especial está interesada en aprovechar todas estas oportunidades en el plano nacional e internacional. Por eso determinará las esferas en las que es necesario brindar apoyo y orientación a los gobiernos, los tribunales, los defensores, los que reclaman sus derechos y las instituciones de derechos humanos con miras a apoyar la labor en curso a este respecto en el plano nacional e internacional.

78. Con este fin, la Relatora Especial prevé dedicar un informe temático a la cuestión del acceso a la justicia en relación con el derecho a la vivienda y con ese fin, espera hacer lo siguiente: a) evaluar y documentar los obstáculos que afrontan los demandantes en el proceso de acceso a la justicia; b) consultar con autoridades públicas, jueces y una amplia gama de expertos en procedimientos judiciales estratégicos sobre los retos que conlleva asegurar el acceso a la justicia; y c) promover investigaciones y análisis estadísticos con miras a obtener pruebas fiables e indicadores de cumplimiento.

²³ E/C.12/1998/24.

79. La Relatora Especial desea organizar una consulta de expertos y una consulta pública y abierta para recabar opiniones y aportaciones de todos los interesados pertinentes acerca de estas cuestiones. Habida cuenta de su importancia, desea interactuar en particular con el poder judicial y con asociaciones internacionales de abogados y magistrados.

E. Gobiernos subnacionales

80. Como se señaló anteriormente, la competencia respecto de las leyes, los programas y los servicios necesarios para la realización del derecho a una vivienda adecuada suele estar repartido entre varios niveles del gobierno y otros agentes. Durante su mandato, la Relatora evaluará, en el contexto de la amplia variedad de sistemas de gobierno, cómo todos los niveles pueden colaborar eficazmente para cumplir las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la vivienda. También tratará de proporcionar orientación con miras a mejorar la capacidad de los gobiernos subnacionales para ocuparse de los componentes del derecho a una vivienda adecuada que sean de su competencia.

81. La Relatora Especial también llevará a cabo una investigación sobre los mecanismos que aseguran que los diversos agentes rindan cuentas de su papel en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, que promueven una interacción efectiva entre los gobiernos nacionales y subnacionales en la realización del derecho a una vivienda adecuada.

82. La Relatora prevé que la labor que realice para aclarar las obligaciones de los diferentes niveles de gobierno podría poner de relieve cuestiones prácticas relativas a las responsabilidades en materia de derechos humanos de los agentes no estatales (como los propietarios de viviendas privadas, las empresas inmobiliarias y de construcción y los proveedores de servicios públicos) que se encargan de ayudar a los Estados y los gobiernos subnacionales a proporcionar y gestionar la vivienda y a prestar los servicios públicos necesarios para garantizar la calidad y la habitabilidad de la vivienda. A este respecto, la Relatora Especial se basará en la labor de sus predecesores y otros Relatores Especiales, como el informe temático de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento relativo a la participación de los proveedores no estatales en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento²⁴.

F. La vivienda como tema de la agenda mundial

83. En los próximos meses se finalizará y se aprobará la agenda mundial para el desarrollo para después de 2015. Como han señalado varios expertos independientes durante las consultas celebradas a nivel nacional, regional e internacional, así como en diversas negociaciones, este proceso podría contribuir a que miles de millones de personas disfruten de sus derechos humanos. La Relatora Especial comparte la opinión de que la agenda mundial debe priorizar la eliminación de las desigualdades, centrándose en mejorar la protección social, la participación y la rendición de cuentas. La Relatora Especial seguirá de cerca los resultados de las discusiones pendientes, en particular las relativas a la inclusión del derecho a la

²⁴ Véase [A/HRC/15/31](#).

vivienda y las normas más amplias sobre los derechos económicos y sociales, y los mecanismos de rendición de cuentas en las metas y los indicadores de la agenda.

84. Otro evento mundial de particular pertinencia para el mandato es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que se celebrará en 2016. La Relatora Especial se propone contribuir a este proceso habida cuenta de que los derechos humanos pueden ser un componente central y transformador de las estrategias de urbanización y sostenibilidad, las cuales se presentan, ahora más que nunca, como enormes desafíos y oportunidades.

85. Hay una serie de cuestiones que tienen un alcance mundial o transnacional y repercuten directamente en el derecho a una vivienda adecuada en muchos países. Los agentes globales, como las empresas transnacionales y las instituciones financieras multilaterales y bilaterales y los organismos de las Naciones Unidas, desempeñan un papel importante en lo que respecta al derecho a una vivienda adecuada. Las actividades de las industrias extractivas transnacionales o los proyectos de desarrollo, que a veces son iniciadas y supervisadas por múltiples asociados, incluidas las instituciones financieras internacionales, pueden tener efectos de gran alcance sobre el derecho a una vivienda adecuada, como desplazamientos a gran escala, la destrucción de medios de subsistencia y los desalojos forzados. Del mismo modo, los acuerdos de comercio e inversión y los mecanismos de solución de controversias entre inversionistas cada vez están más relacionados con cuestiones importantes de política pública y no siempre aseguran la consideración de derechos fundamentales como el derecho a una vivienda adecuada. Estos problemas han propiciado una labor importante para evaluar y aclarar las cuestiones de la rendición de cuentas de las empresas, las obligaciones extraterritoriales y los derechos humanos en relación con los acuerdos de comercio e inversión. La Relatora Especial espera poder desempeñar un papel activo en lo relativo a estas nuevas cuestiones y su relación con el derecho a una vivienda adecuada.

86. En el cumplimiento de estas tareas, la Relatora desea subrayar la importancia de cooperar con los principales agentes y asociados internacionales para promover la protección del derecho a una vivienda adecuada en el plano mundial. En los próximos meses, la Relatora Especial tiene la intención de dedicar tiempo y esfuerzos a colaborar con los Estados de todas las regiones, así como con organismos y entidades de las Naciones Unidas, como ONU-Hábitat, la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

87. La Relatora Especial valora y seguirá fomentando la cooperación mantenida desde hace tiempo con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las redes regionales e internacionales de todo el mundo, en particular con las que prestan una especial atención al derecho a la vivienda, el derecho de la mujer a la vivienda y la tierra, el “derecho a la ciudad”, los derechos económicos, sociales y culturales, la litigación estratégica y, en general, las organizaciones que se ocupan de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza o exclusión. También desea consolidar los canales de cooperación con las asociaciones de inquilinos y los nuevos movimientos y grupos que contribuyan a asegurar que el mandato se ocupe de las cuestiones que se planteen con respecto al

derecho a la vivienda. La Relatora Especial también espera que el mandato dé lugar a nuevas relaciones, en particular por las misiones y la participación en diversos foros, con los grupos interesados que desempeñan un papel activo en el desarrollo de sus comunidades, como los sindicatos y las asociaciones comunitarias.

88. Teniendo en cuenta los riesgos específicos a que se exponen los defensores de los derechos humanos que trabajan en las esferas de la vivienda, la tierra, los desalojos o la modernización urbanística, la Relatora tiene el propósito de apoyarlos en su lucha por recibir mayores garantías para el ejercicio de la indispensable labor que realizan.

89. La Relatora también tiene la intención de mantener una interacción constante con las instituciones financieras internacionales que desempeñan un papel relevante en la financiación y la prestación de asistencia técnica a proyectos de vivienda e infraestructura, incluido el Banco Mundial, a fin de asegurar que ese papel promueva el derecho a la vivienda. En el mismo sentido, la Relatora desea estudiar las posibilidades de diálogo con los organismos internacionales de cooperación y asistencia creados por diversos Estados.

VI. Conclusiones

90. **En el presente informe se han esbozado una serie de reflexiones, así como las prioridades temáticas fundamentales de la Relatora Especial al inicio de su mandato. La Relatora presentará su primer informe temático al Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con su programa anual de trabajo, en su 28° período de sesiones. La Relatora Especial agradece las observaciones, las contribuciones y las sugerencias relacionadas con el presente informe y espera con interés participar en nuevas consultas con los Estados y todas las partes interesadas pertinentes.**
