

**Consejo de Derechos Humanos**

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo****Veinte años de promoción y protección del derecho a una
vivienda digna: hacer balance y avanzar****Informe 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,
Balakrishnan Rajagopal****Resumen*

El 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, presenta este informe de conformidad con las resoluciones 15/8 y 43/14 del Consejo de Derechos Humanos. El informe contiene una evaluación de los logros y las contribuciones realizadas por los sucesivos Relatores Especiales a nivel local, nacional y mundial desde que se estableciera el mandato en el año 2000 y en él se ofrece una visión de las prioridades sustantivas para el actual Relator Especial durante los próximos años.

Las principales contribuciones del mandato han sido la elaboración de directrices, el fomento de la sensibilización a través de más de 30 informes temáticos, la realización de 34 visitas a países y la participación en numerosos eventos internacionales y otras actividades. El envío de más de 380 comunicaciones a los Estados y agentes no estatales ha permitido evitar algunas violaciones del derecho a una vivienda adecuada o a poner bajo el escrutinio público los desalojos forzados, la falta de hogar, las condiciones inadecuadas de vivienda y otras violaciones del derecho a una vivienda adecuada.

Sin embargo, los avances en lo que se refiere a hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada a nivel mundial han sido limitados. En los últimos decenios se ha incrementado el porcentaje de la población urbana que vive en asentamientos informales en condiciones en condiciones insatisfactorias de seguridad o de tenencia. El número de personas sin hogar ha ido en aumento y la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha entrañado para muchas personas un empeoramiento en cuanto a las condiciones de inseguridad en materia de vivienda. Muchas ciudades están cada vez más segregadas por motivos sociales, raciales, étnicos y de otro tipo, lo que socava la igualdad en el acceso al derecho a una vivienda adecuada, a los servicios públicos y a otros derechos. La

* El presente documento se presentó con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación requerida en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General.



propiedad de la vivienda se ha ido concentrando cada vez más en manos de unos pocos individuos que poseen muchas y se ha convertido cada vez más en un instrumento de inversión y de enriquecimiento de los grandes inversores inmobiliarios, mientras que cada vez son más las personas que luchan por encontrar una vivienda asequible en las ciudades.

Los proyectos de desarrollo a gran escala, la expansión de la industria agrícola, la tala de árboles, las iniciativas de conservación de la naturaleza y las medidas de mitigación del cambio climático conducen cada vez con mayor frecuencia a desalojos y desplazamientos forzados. La inseguridad en la tenencia de la tierra sigue siendo un problema importante a la hora de hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada para demasiadas personas, especialmente las que dependen de sistemas de tenencia consuetudinarios en las zonas rurales.

Además, la crisis climática ha hecho crecer la virulencia de las catástrofes naturales y ha provocado conflictos y desplazamientos inducidos por el clima. Los conflictos, las catástrofes, los peligros naturales y los desplazamientos y los desalojos forzados generados por el desarrollo han aumentado considerablemente.

Basándose en un análisis de las principales tendencias, el Relator Especial señala siete prioridades sustantivas y aclara, además, la definición de algunos términos clave, como “nivel de vida”.

El Relator Especial también expone cómo le gustaría contribuir a la protección del derecho a una vivienda adecuada en colaboración con los Estados, las organizaciones internacionales y los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos locales, los parlamentarios, el poder judicial, las instituciones nacionales de derechos humanos, la comunidad empresarial, la sociedad civil y los defensores del derecho a la vivienda.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Contribuciones del mandato	5
A. Elaboración de directrices y establecimiento de normas	5
B. Informes temáticos.....	7
C. Visitas a los países	8
D. Comunicaciones.....	9
E. Declaraciones públicas	11
F. Aprovechar las nuevas oportunidades	12
III. Desafíos para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada	14
A. Aclaración de las definiciones: desalojo, desplazamiento, acceso a la tierra y nivel de vida.....	14
B. Reconocimiento del impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el derecho a una vivienda adecuada.....	15
C. Discriminación y segregación espacial	16
D. Cambio climático y viviendas resilientes que respeten los derechos	17
E. Conflicto, desplazamiento y respuesta humanitaria en materia de vivienda.....	18
F. Reasentamiento y reubicación: necesidad de directrices	19
G. Una nueva visión de la gobernanza de la tierra, el dominio eminente y la economía solidaria	19
H. Vivienda asequible y accesible y el papel de los agentes públicos y privados	20
IV. El camino a seguir y conclusiones	21

I. Introducción

1. Fueron varios los factores que, en los últimos años del anterior milenio, contribuyeron al establecimiento del 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. Aunque el derecho a una vivienda adecuada ya estaba consagrado en el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue el primer mecanismo internacional de derechos humanos que resumió el contenido del derecho a una vivienda adecuada en su observación general núm. 4 (1991) y, posteriormente, en su observación general núm. 7 (1997), sobre los desalojos forzosos. No obstante, siguieron llegando al conocimiento los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas informes de graves violaciones del derecho a una vivienda adecuada, como desalojos forzosos y desplazamientos a gran escala causados por conflictos internos, desastres naturales, proyectos de desarrollo y otros eventos de gran magnitud.
2. Paralelamente a estos esfuerzos, en 1992, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos nombró un Relator Especial sobre la promoción del derecho a una vivienda adecuada para que realizara investigaciones temáticas sobre ese derecho y le presentara informes al respecto.
3. Rajindar Sachar desempeñó esa función durante cuatro años (1992-1995). Presentó dos informes sobre los progresos realizados¹, en el segundo de los cuales proponía la redacción de un proyecto de convenio internacional sobre el derecho a la vivienda. En su informe final, publicado en 1995, subrayó la necesidad de hacer que el derecho a una vivienda adecuada fuera exigible ante la justicia, propuso algunos indicadores básicos sobre el derecho a una vivienda adecuada y abogó por seguir desarrollando un convenio internacional sobre el derecho a la vivienda. También recomendó que la Comisión de Derechos Humanos nombrara un relator especial sobre el derecho a la vivienda².
4. Varios años después, el 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos aprobó su resolución 2000/9, en la que decidió nombrar un relator especial cuyo mandato se centraría en la vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado, y en el derecho a la no discriminación en ese contexto. Una de las razones para el establecimiento del mandato fue la discriminación que sufrían las mujeres, los grupos y minorías raciales, religiosos y étnicos, las personas con discapacidad y otros grupos sociales en relación con el derecho a una vivienda adecuada. El establecimiento de ese mandato y de otros —como los relatores especiales sobre los derechos a la educación, la alimentación, la salud y el agua y el saneamiento— contribuyó también a poner fin al desequilibrio del sistema de procedimientos especiales, que parecía reflejar en aquel momento una controvertida preferencia por los derechos civiles y políticos frente a los económicos, sociales y culturales.
5. La Comisión de Derechos Humanos nombró a Miloon Kothari como primer titular de ese mandato, que desempeñó de 2000 a 2008. En mayo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos nombró a Raquel Rolnik, a la que sucedió Leilani Farha en 2014. En abril de 2020, el Consejo nombró Relator Especial a Balakrishnan Rajagopal.
6. La existencia del mandato se prolonga ya algo más de 20 años. En el presente informe se hace balance de los logros alcanzados y de los problemas que subsisten a la hora de hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada y con los que se enfrenta el mandato del Relator Especial. También se esbozan siete esferas prioritarias que el actual Relator Especial ha señalado para abordar los problemas antiguos y emergentes que dificultan la realización del derecho a una vivienda adecuada y aclarar el significado de términos clave como “desplazamiento” y “nivel de vida”.
7. Como preparación para elaborar el presente informe, el Relator Especial celebró dos consultas virtuales, los días 7 y 8 de octubre de 2020, con organismos de las Naciones Unidas, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. También participó con todos sus

¹ E/CN.4/Sub.2/1993/15 y E/CN.4/Sub.2/1994/20.

² E/CN.4/Sub.2/1995/12.

predecesores en un acto conjunto organizado para conmemorar el vigésimo aniversario del mandato. Además, se publicó un cuestionario en línea. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil que respondieron al cuestionario en línea o que enviaron una comunicación por escrito. Todas las comunicaciones recibidas pueden consultarse en el sitio web del Relator Especial³.

II. Contribuciones del mandato

A. Elaboración de directrices y establecimiento de normas

8. Una de las principales contribuciones del mandato del Relator Especial ha sido el desarrollo de directrices en el ámbito de los derechos humanos arraigadas en las disposiciones de los tratados existentes y su interpretación por los órganos de los tratados de las Naciones Unidas. En esas directrices se reflejan las obligaciones de los Estados desde el punto de vista jurídico y las buenas prácticas desarrolladas para hacer frente a los problemas de derechos humanos. Los anteriores Relatores Especiales son dignos de encomio por haber elaborado esas directrices, producto de intensas consultas con los Estados, expertos en derechos humanos, representantes de los organismos de las Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil.

9. Aunque las directrices no entran en la categoría del derecho de los tratados, suponen una contribución significativa e indiscutida a la protección y la realización de los derechos humanos. Los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo elaborados por el primer titular del mandato, Miloon Kothari, han sido esenciales para abordar el problema de los desalojos forzosos⁴. Su objetivo es reducir en la mayor medida posible los desalojos generados por el desarrollo y establecer normas básicas de derechos humanos aplicables antes, durante y después de cualquier desalojo, si es que no puede evitarse.

10. Mientras el Relator Especial sigue recibiendo casi a diario informes de desalojos forzosos que vulneran las normas internacionales de derechos humanos, los principios básicos y directrices se han incorporado a la legislación nacional en varios países, como Kenya, y también se han citado en la jurisprudencia de algunos tribunales de apelación. Si bien su cumplimiento en la práctica sigue siendo motivo de preocupación, los bancos internacionales de desarrollo han tenido que rendir cuentas gracias a una labor de promoción centrada en las directrices. Los Estados, las instituciones financieras y de desarrollo internacionales y las empresas que emprenden proyectos de desarrollo deben redoblar sus esfuerzos por garantizar que los principios básicos y directrices se respeten no solo durante las fases de elaboración o aprobación de los proyectos, sino también durante su ejecución y aun después.

11. Es necesario hacer más en casi todos los ámbitos para velar por que la legislación nacional que regula los procedimientos de desalojo se ajuste plenamente a las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Además, aún no se han elaborado orientaciones para conseguir que las personas y las comunidades que han sido reubicadas disfruten de los derechos a una vivienda adecuada, al abastecimiento de agua y al saneamiento, a la alimentación y al trabajo en un grado similar, como mínimo, al del resto. A menudo, los individuos y comunidades reubicados no disponen de recursos legales efectivos y no reciben compensaciones y reparaciones suficientes.

12. En 2013, Raquel Rolnik elaboró los principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, cuyo objetivo es ayudar a los Estados y otros agentes relevantes a abordar la actual crisis de inseguridad de la tenencia a la que se enfrentan los pobres de las zonas urbanas en un mundo cada vez más urbanizado⁵. En las directrices se

³ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_20years_SR_adequate_housing.aspx.

⁴ A/HRC/4/18, anexo I.

⁵ A/HRC/25/54.

alienta a los Estados a que mejoren la seguridad de la tenencia de la tierra reconociendo y garantizando diversas formas de tenencia, a que den prioridad a las soluciones *in situ* y a la mejora de las viviendas en lugar de fomentar los desalojos y las demoliciones a gran escala bajo el pretexto de la renovación urbana, a que promuevan la función social de la propiedad, a que refuercen la seguridad de la tenencia de las mujeres y a que garanticen el respeto de la seguridad de la tenencia por parte de las empresas. Las directrices han sido fundamentales para afianzar la seguridad de la tenencia como un componente clave del derecho a una vivienda adecuada.

13. En 2019, Leilani Farha elaboró unas directrices para la puesta en práctica del derecho a una vivienda adecuada en las que se establecían para los Estados y demás agentes una serie de medidas concretas y prácticas para su aplicación⁶. En las directrices se insta a los Estados a que reconozcan el derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano fundamental y exigible ante sus tribunales; a que adopten medidas inmediatas para garantizar la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada y la participación genuina de los individuos y las comunidades en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas de vivienda; a que desarrollen y apliquen estrategias nacionales de vivienda basadas en los derechos; a que erradiquen el problema de la falta de hogar y acaben con la criminalización de las personas sin hogar; y a que establezcan mecanismos eficaces de seguimiento y rendición de cuentas en relación con el derecho a una vivienda adecuada, incluido el acceso a la justicia.

14. La capacidad de los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas para responder rápidamente ante acontecimientos imprevistos y sin precedentes quedó patente en su respuesta a la pandemia de COVID-19. A través de una serie de consultas virtuales con expertos en derechos humanos y en el derecho a la vivienda, la anterior titular del mandato, Leilani Farha, elaboró una serie de notas orientativas en el marco de la COVID-19 destinadas a garantizar la protección del derecho a una vivienda adecuada durante la pandemia como elemento esencial para combatirla⁷. En las notas se pedía una moratoria de los desalojos, la protección de quienes residían en asentamientos informales y la adopción de medidas especiales para proteger a las personas sin hogar y a quienes tenían que pagar un alquiler o una hipoteca. Muchos Gobiernos, expertos en vivienda y organizaciones de la sociedad civil tomaron como base esas directrices para elaborar y adaptar su propia respuesta a la pandemia.

15. Al tomar posesión de su cargo, el actual Relator Especial, junto con otros expertos, decidió elaborar un cuestionario sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en los derechos humanos. El cuestionario dio lugar a una cantidad sin precedentes de respuestas y comunicaciones y sirvió de base para su primer informe temático a la Asamblea General, que contenía recomendaciones clave para mitigar el impacto de la pandemia en el derecho a una vivienda adecuada y para abordar los problemas de exclusión y discriminación en materia de vivienda que habían adquirido visibilidad durante la crisis⁸.

16. El mandato del Relator Especial sobre la vivienda también ha contribuido a la aclaración de la legislación y las normas de derechos humanos por parte de otros mecanismos. Anteriores Relatores Especiales hicieron aportaciones a las observaciones generales elaboradas por los órganos de los tratados, como la observación general núm. 21 (2017) del Comité de los Derechos del Niño, sobre los niños en situación de calle, y la observación general núm. 36 (2018) del Comité de Derechos Humanos, sobre el derecho a la vida⁹. El actual Relator Especial seguirá colaborando con los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos en la elaboración y aclaración de las normas pertinentes. Una de sus próximas actividades será contribuir al proyecto de observación general sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales que actualmente es objeto de consideración en el seno del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰.

⁶ A/HRC/43/43.

⁷ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx.

⁸ A/75/148.

⁹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Activities.aspx.

¹⁰ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx.

17. Uno de los objetivos principales de la labor del actual Relator Especial será profundizar en el conocimiento de las normas de derechos humanos pertinentes y ayudar a los Estados en su aplicación. Como primera medida, se ha renovado el sitio web del Relator Especial y se ha actualizado la lista de normas internacionales y regionales de derechos humanos relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada, facilitando así el acceso a las normas pertinentes de los tratados, las observaciones generales de los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, las declaraciones de las Naciones Unidas, las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo, las directrices de la Organización Mundial de la Salud y los principios rectores elaborados por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el Relator Especial¹¹.

B. Informes temáticos

18. Desde que se estableciera el mandato, se han presentado 33 informes temáticos a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos en los que se abordan diversos aspectos relacionados con la realización del derecho a una vivienda adecuada, que van desde los desalojos forzados, la falta de hogar y la financierización de la vivienda hasta el impacto del COVID-19 en el derecho a la vivienda¹².

19. Muchos de los informes se prepararon a partir de la participación y la consulta con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, y contienen recomendaciones útiles. Los informes han contribuido a fomentar la sensibilización entre los Gobiernos, la sociedad civil y demás partes interesadas acerca de los obstáculos y los nuevos retos que dificultan la realización del derecho a la vivienda. En ellos se destacan también las buenas prácticas, las leyes y las políticas aplicadas por los Estados para proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada y se proporciona orientación para las actividades de promoción, la legislación y la elaboración de políticas.

20. Por ejemplo, en colaboración con grupos de la sociedad civil y miembros del Parlamento, la labor de promoción del Relator Especial contribuyó a la adopción de una estrategia nacional de vivienda basada en los derechos en el Canadá y de una nueva ley nacional de vivienda en Portugal¹³.

21. En 2006, el primer titular, Miloon Kothari, señaló que, desde el establecimiento del mandato, el derecho a una vivienda adecuada había recibido una mayor atención en las leyes y políticas nacionales, por parte de los jueces y tribunales y en la labor de los órganos de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil¹⁴. Leilani Farha destacó en su primer informe a la Asamblea General que sus predecesores habían arrojado luz sobre situaciones de vulneración grave de derechos humanos en las que estaba en juego el derecho a una vivienda adecuada y habían hecho avanzar significativamente la comprensión de ese derecho al dar voz a grupos que antes no la tenían y comprometerse con quienes vivían en circunstancias diversas¹⁵.

22. El Relator Especial es consciente de que la repercusión de esos informes depende de varios factores: a) la relación establecida previamente en torno al tema con los Estados, los gobiernos locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y de la sociedad civil con miras a la elaboración y redacción de los informes; b) las actividades y los esfuerzos de divulgación entre el público que acompañan a su publicación y presentación al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General; c) la aplicación real de las principales recomendaciones contenidas en los informes por parte de los Estados y las autoridades públicas; y d) el seguimiento por parte de los mecanismos e instituciones de derechos humanos de ámbito

¹¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx.

¹² Todos los informes temáticos pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx.

¹³ Véanse www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24728&LangID=E y www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E.

¹⁴ E/CN.4/2006/41, párr. 5.

¹⁵ A/69/274, párr. 7.

nacional, regional e internacional, las entidades de las Naciones Unidas, los parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil y el Relator Especial.

23. En los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para dar a conocer las principales recomendaciones contenidas en los informes temáticos a través de la organización de eventos paralelos y la elaboración de material de información pública, incluso documentales. Los medios sociales y los eventos virtuales, presenciales o híbridos organizados durante la etapa posterior a la pandemia ofrecen nuevas oportunidades para la sensibilización, la defensa, la formación y la educación en materia de derechos humanos. El Relator Especial, con los limitados recursos de que dispone, seguirá explorando nuevas vías de divulgación y educación sobre el derecho a una vivienda adecuada en el marco de los derechos humanos.

C. Visitas a los países

24. Desde que se estableció el mandato se han realizado unas 34 visitas a países. Esas visitas han brindado la oportunidad de entablar un diálogo directo con los Estados y otras partes interesadas para evaluar *in situ* el estado de aplicación del derecho a una vivienda adecuada. De las visitas realizadas, el 28 % tuvieron lugar en países de la región de Asia y el Pacífico, el 27 % en Europa Occidental, el 21 % en África, el 15 % en América Latina y el Caribe y el 9 % en Europa Oriental¹⁶.

25. Las visitas han empoderado a las comunidades locales que los Relatores Especiales han visitado, han amplificado sus voces, han arrojado luz sobre la situación sobre el terreno, han dado visibilidad a los problemas y han fomentado la sensibilización acerca de las normas de derechos humanos aplicables. También han servido para abrir canales de comunicación con el Gobierno correspondiente, a nivel local o nacional. Además, los informes de las visitas a los países también han cumplido la importante función de trasladar las normas internacionales de derechos humanos al plano nacional y local, poniéndolas en relación con los marcos jurídicos nacionales y los contextos locales.

26. Las visitas a los países ofrecen la oportunidad de entablar un diálogo directo con los funcionarios gubernamentales, los expertos nacionales en materia de vivienda y las organizaciones de la sociedad civil, así como de identificar problemas concretos y buenas prácticas que faciliten la tarea de hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada. También ofrecen la oportunidad de evaluar las leyes, reglamentos, programas y políticas de vivienda y derechos humanos de una manera que sería imposible a través de las actividades de supervisión de los derechos humanos que llevan a cabo los órganos de los tratados, que se realizan en gran medida a distancia o sobre la base de informes.

27. Aunque muchos países han cooperado estrechamente con el Relator Especial en la preparación, realización y seguimiento de las visitas, el acceso a algunos de ellos ha sido problemático, ya que las solicitudes de visita no han recibido respuesta o la han recibido con mucho retraso. Los predecesores del actual Relator Especial no pudieron acceder, por ejemplo, a Angola, China, Jamaica, Mozambique y Zimbabwe, a pesar de haber enviado varias solicitudes de visita y recordatorios durante sus respectivos mandatos¹⁷. El Relator Especial manifiesta su confianza en que los Estados mantengan e intensifiquen su cooperación para responder a sus solicitudes de visita.

28. Varios Estados visitados por el Relator Especial aprovecharon esas visitas como una oportunidad para avanzar en sus propias reformas de carácter jurídico y de políticas destinadas a promover y proteger el derecho a una vivienda adecuada, como México (visitado en 2002), Kenya (visitado en 2004), Chile (visitado en 2017) y, más recientemente, Nueva Zelandia (visitado en 2020).

¹⁶ Puede obtenerse información sobre todas las visitas a los países en www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx.

¹⁷ La base de datos de visitas a los países puede consultarse en <https://spinternet.ohchr.org/Search.aspx?Lang=en>.

29. En 2019, Portugal promulgó la Ley Básica de Vivienda, con lo que ponía en práctica una recomendación clave formulada por el Relator Especial tras su visita al país en diciembre de 2016¹⁸. En virtud de esa Ley se garantiza el derecho a la vivienda como uno de los derechos humanos y se especifica que las políticas de vivienda deben seguir los principios de universalidad y participación ciudadana¹⁹.

30. Durante las consultas celebradas por el actual Relator Especial para la preparación del presente informe, se mencionaron las visitas a España, en 2006²⁰, y a los Estados Unidos de América, en 2009²¹, como ejemplos especialmente positivos para fomentar la sensibilización acerca del derecho a una vivienda adecuada y promover el impulso en favor de las reformas, especialmente promoviendo la aceptación del derecho a la vivienda como tal.

31. Las recomendaciones formuladas en los informes sobre las visitas a los países han servido de base para el examen del derecho a una vivienda adecuada por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y para las recomendaciones relativas al derecho a la vivienda formuladas a los Estados durante el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos.

32. El Relator Especial también ha examinado el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes sobre las visitas a los países mediante la elaboración de informes de seguimiento²². Recientemente, el Relator Especial sobre los derechos humanos al abastecimiento de agua potable y al saneamiento se embarcó en un ambicioso proyecto de seguimiento de seis visitas anteriores a países²³. Sin embargo, con la limitada capacidad y apoyo de personal de que disponen los Relatores Especiales, esa útil actividad de seguimiento de las visitas a los países solo es posible, lamentablemente, en circunstancias excepcionales.

33. Por tanto, el Consejo de Derechos Humanos tal vez desee considerar la posibilidad de reforzar la capacidad de todos los mecanismos de procedimientos especiales para llevar a cabo esas importantes investigaciones y actividades de seguimiento y garantizar la provisión de los fondos necesarios con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Como ya destacó en 2006 el primer Relator Especial sobre la vivienda, Miloon Kothari, es necesario crear un mecanismo encargado del seguimiento estrecho y sistemático de las visitas a los países y de la aplicación de las recomendaciones resultantes²⁴. Esa necesidad aún no se ha satisfecho.

34. El Relator Especial confía en reanudar las visitas a los países lo antes posible, una vez que se hayan levantado las restricciones de viaje relacionadas con el COVID-19. Considera que la relación directa y personal con los funcionarios públicos, la sociedad civil y los expertos locales es esencial para establecer un clima de confianza y progresar en la realización del derecho a una vivienda adecuada. Las reuniones virtuales nunca podrán sustituir el valor esencial de la interacción personal que tiene lugar durante las visitas a los países y de ver y comprender adecuadamente las realidades y los problemas a los que se enfrentan las autoridades públicas y los titulares de derechos.

D. Comunicaciones

35. Desde el 1 de diciembre de 2010, los Relatores Especiales sobre una vivienda adecuada han enviado más de 385 comunicaciones a los Estados y otros agentes, bien por sí mismos o en colaboración con otros expertos en derechos humanos. En las comunicaciones se abordaba una amplia gama de vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada y se

¹⁸ A/HRC/34/51/Add.2.

¹⁹ Puede verse más información en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25083&LangID=E.

²⁰ A/HRC/7/16/Add.2.

²¹ A/HRC/13/20/Add.4.

²² A/HRC/10/7/Add.2 y A/HRC/13/20/Add.2.

²³ Véanse A/HRC/42/47/Add.4; A/HRC/42/47/Add.5; A/HRC/42/47/Add.6; A/HRC/45/10/Add.1; A/HRC/45/10/Add.2; y A/HRC/45/10/Add.3/Rev.1.

²⁴ E/CN.4/2006/41, párr. 14.

formulaban observaciones sobre políticas y proyectos de ley relacionados con el derecho a una vivienda adecuada. De esas comunicaciones, 43 se referían a países del Grupo de los Estados de África, 90 del Grupo de Asia y el Pacífico, 40 del Grupo de Europa Oriental, 48 del Grupo de América Latina y el Caribe y 112 del Grupo de Europa Occidental y otros Estados. Además, se enviaron 52 comunicaciones a empresas privadas y otros interesados, incluidas algunas instituciones internacionales²⁵.

36. Desde que tomó posesión de su cargo, el actual Relator Especial ha enviado 113 comunicaciones. El aumento del número de comunicaciones enviadas durante 2020 pone de manifiesto varias tendencias: un fuerte incremento de las presuntas violaciones del derecho a la vivienda durante la pandemia de COVID-19, especialmente teniendo en cuenta la importancia de contar con un hogar seguro como refugio frente a la propagación del virus; los esfuerzos adicionales del Relator Especial por abordar las preocupaciones relativas al derecho a la vivienda a través del procedimiento de comunicaciones; y la adopción de un enfoque más activo a la hora de abordar los problemas en la esfera del derecho a la vivienda relacionados con empresas o con proyectos de desarrollo con financiación internacional.

37. Entre los tipos de violaciones abordadas en las comunicaciones cabe mencionar los desalojos forzosos; las demoliciones de viviendas; la falta de hogar; los recortes en los programas de ayuda a la vivienda; los desplazamientos generados por el desarrollo; la privatización de viviendas públicas o de los servicios de abastecimiento agua; el derecho a la vivienda de los pueblos indígenas, los refugiados, los migrantes, las mujeres, los romaníes, las minorías religiosas y otros grupos; y los peligros ambientales y sanitarios que afectan a la idoneidad de la vivienda.

38. Las comunicaciones también han servido para hacer un seguimiento de los temas tratados en los informes temáticos. Por ejemplo, como seguimiento del informe temático sobre las personas sin hogar²⁶, el Relator Especial puso en marcha una iniciativa dirigida a abordar la crisis mundial de personas sin hogar a través de comunicaciones en las que se pedía a los Estados que facilitaran los datos oficiales más recientes sobre las personas sin hogar y las políticas que habían adoptado para resolver el problema.

39. De las 385 comunicaciones enviadas por los sucesivos Relatores Especiales sobre la vivienda, fueron contestadas 226, lo que supone un índice de respuesta cercano al 59 %. La calidad de las respuestas varía mucho, desde cartas en las que simplemente se acusa recibo de la comunicación, hasta respuestas detalladas que contienen información sustantiva. En uno de los pocos estudios realizados hasta la fecha sobre la eficacia del procedimiento de comunicaciones de todos los mecanismos de procedimientos especiales se encontró que solo en el 8 % de todas las respuestas recibidas se daba cuenta de las medidas adoptadas para resolver una infracción. Cerca del 42 % de las respuestas eran sustanciales, pero incompletas, en el 26 % simplemente se rechazaba la alegación de vulneración y en el 24 % se proporcionaba información que no guardaba una relación directa con la supuesta infracción, por ejemplo, información sobre políticas o leyes de carácter general que no respondía a la preocupación concreta planteada en la comunicación²⁷. Esas conclusiones vienen a reflejar aproximadamente lo observado por el actual Relator Especial.

40. Aunque esos datos pueden parecer decepcionantes, se basan en un análisis realizado únicamente sobre las respuestas recibidas por escrito. Parece lógico esperar que, en sus respuestas oficiales, los Estados y otras entidades se abstengan de reconocer posibles violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, es posible que los Estados, las empresas y demás interesados se tomen en serio las comunicaciones y trabajen entre bastidores para abordarlas. Un análisis de la medida en que las comunicaciones del Relator Especial sobre la vivienda pueden haber dado lugar a un cambio positivo ayudando a poner fin o a prevenir

²⁵ Las comunicaciones enviadas con posterioridad al 1 de diciembre de 2010 pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=29>.

²⁶ A/HRC/31/54.

²⁷ Marc Limon, *Reform of the UN human rights petitions system: an assessment of the UN human rights communications procedures and a proposal for a single integrated system* (Versoix, Suiza, Universal Rights Group, 2017), pág. 36.

violaciones del derecho a la vivienda en la práctica requeriría un proyecto de investigación específico, pero de dicho proyecto podría obtenerse información adicional.

41. En opinión de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, la capacidad del Relator Especial para plantear sus preocupaciones directamente a los Estados y otros agentes sigue siendo una de las características más eficaces del mandato. El procedimiento de comunicaciones de los procedimientos especiales es uno de los mecanismos internacionales más accesibles y rápidos para formular denuncias en la esfera de los derechos humanos. No obstante, lo habitual es que el tiempo y la capacidad de personal de que disponen los mecanismos de procedimientos especiales solo les permitan trabajar con una parte de las comunicaciones recibidas. Se estima que únicamente puede atenderse el 10 % de todas las denuncias recibidas de organizaciones de la sociedad civil, entidades de las Naciones Unidas y otros interesados con visos de legitimidad debido a la falta de capacidad y tiempo para llevar a cabo las actividades de investigación, verificación o redacción necesarias para su tramitación. El Relator Especial opina que sigue siendo necesario mejorar la capacidad del mandato para responder a las solicitudes planteadas en las comunicaciones y para impartir formación, especialmente entre las organizaciones de base comunitaria, sobre cómo presentar la información para su examen.

E. Declaraciones públicas

42. Aunque la relación directa con los Estados es extremadamente importante y en algunos casos ha demostrado ser un elemento de gran éxito, lamentablemente la protección de los derechos humanos no puede lograrse únicamente confiando en el diálogo diplomático con los Gobiernos a puerta cerrada. Uno de los elementos fundamentales de la labor en el ámbito de los derechos humanos se basa en la educación y el activismo del público en favor de los derechos humanos, incluso a través de la interacción con los medios de comunicación con respecto a cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda.

43. Desde el establecimiento del mandato, los sucesivos Relatores Especiales sobre la vivienda han emitido 312 comunicados de prensa y declaraciones públicas, bien por sí mismos o con otros expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos comunicados de prensa sobre los informes anuales, anuncios de visitas y declaraciones al finalizar las visitas. Las declaraciones públicas constituyen un instrumento importante para dar reconocimiento a los avances observados en los Estados Miembros o a nivel internacional. Son una parte esencial del proceso para poner de relieve las buenas prácticas, lo que supone una importante contribución a la prevención de las vulneraciones del derecho a la vivienda y una aportación clave para mejorar la capacidad de alerta de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, en consonancia con las palabras del Secretario General: “La máxima aspiración: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”.

44. En mayo de 2021, una comunicación y una declaración pública del Relator Especial y otros titulares de mandatos de procedimientos especiales contribuyeron a detener un desalojo que amenazaba con dejar sin hogar de manera inminente a unas 2.000 personas en las Bahamas²⁸. El Relator Especial acoge con satisfacción la sentencia del Tribunal Supremo de ese país, que concedió una suspensión temporal de las demoliciones de viviendas previstas²⁹. Confía en que el Gobierno diseñará y aprobará un programa participativo, basado en los derechos, que conduzca a la regularización y la mejora de los asentamientos informales existentes, con el fin de proporcionar a las familias que viven en esos asentamientos informales acceso a los servicios públicos esenciales, aumentar su resiliencia frente a futuras catástrofes naturales, mejorar las condiciones de la vivienda y velar por que nadie se quede atrás.

45. Lamentablemente, en los últimos tiempos ha habido una tendencia creciente, incluso entre un cierto número de Estados, a limitar indebidamente la independencia de los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas y su capacidad para, cuando procede, hacer oír

²⁸ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27066&LangID=E.

²⁹ Leandra Rolle, “Cease and desist: judge delivers damning ruling on Govt’s shanty town demolition actions”, *The Tribune*, 8 de junio de 2021.

su voz de manera eficaz y oportuna. Los derechos humanos deben respetarse en todo el mundo las 24 horas del día. Es importante que todos los mecanismos de procedimientos especiales puedan expresar sus graves preocupaciones utilizando para ello todos los medios posibles, en particular si todavía se está a tiempo de evitar violaciones graves de los derechos humanos, por ejemplo, pidiendo a un Gobierno que suspenda un proyecto de demolición de un asentamiento que daría lugar a un desalojo masivo.

F. Aprovechar las nuevas oportunidades

46. El Relator Especial no solo ha mantenido diálogos por escrito con los Estados. En su opinión, la digitalización acelerada por la pandemia de COVID-19 ofrece nuevas oportunidades para el diálogo bilateral con los diplomáticos y los representantes de los Gobiernos que se ocupan de los asuntos relacionados con el derecho a la vivienda. Las reuniones virtuales ofrecen la promesa de mantener un diálogo profundo, constructivo y más frecuente sin necesidad de viajar.

47. Debido al gran volumen de preocupaciones que se señalan casi a diario a la atención del Relator Especial, es imposible convocar reuniones virtuales para discutir las todas. No obstante, esas reuniones son un método nuevo y eficaz para plantear preocupaciones y entablar diálogos más allá de las comunicaciones y las declaraciones de prensa. Dichas reuniones pueden resultar especialmente convenientes cuando se hayan señalado a la atención del Relator Especial preocupaciones que revelen una violación grave o un patrón de violaciones del derecho a la vivienda. También pueden ser de utilidad para intervenir de forma constructiva en una fase temprana, antes de que lleguen realmente a producirse dichas violaciones del derecho a la vivienda.

48. A través de las reuniones virtuales, el Relator Especial también puede ofrecer sus buenos oficios alentando el diálogo directo entre los representantes de la sociedad civil, los equipos de las Naciones Unidas en los países, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras partes interesadas y representantes de los gobiernos nacionales y locales para abordar las preocupaciones relacionadas con el derecho a la vivienda. Como ejemplo positivo de esos buenos oficios cabe mencionar las conversaciones, facilitadas por la cancillería mexicana, que el Relator Especial mantuvo recientemente en México con representantes de organismos encargados de la vivienda de ámbito federal y local y representantes de los poderes judicial y legislativo sobre diversas medidas adoptadas por el Gobierno para evitar los desalojos durante la pandemia.

49. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento a todos los Estados que han respondido positivamente a esas solicitudes de reunión hasta la fecha. Las reuniones virtuales con representantes de los ministerios de vivienda, parlamentarios, jueces y abogados, representantes de la sociedad civil y otras partes interesadas son, en su opinión, un instrumento adicional que abre la posibilidad de mantener una relación constructiva, además de facilitar las visitas a los países y las comunicaciones.

50. Para que esas reuniones sean efectivas, es importante que el Relator Especial pueda entablar una relación directa con los funcionarios gubernamentales responsables de las políticas de vivienda a nivel nacional o local, además de con los representantes permanentes de los Estados que se ocupan de las cuestiones de derechos humanos en Ginebra o Nueva York. También se debe tener en cuenta la posibilidad de ofrecer un mejor apoyo técnico, incluido el establecimiento de plataformas que permitan la realización de videoconferencias multilingües con interpretación, a fin de que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pueda organizar dichas reuniones en apoyo a los mecanismos de procedimientos especiales. Los fondos para celebrar un número limitado de reuniones virtuales con los Estados y otras partes interesadas, con interpretación, serían una inversión razonable y eficaz y deberían incluirse en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

51. Lo mismo puede decirse de las consultas temáticas con los Estados, las entidades de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos, los gobiernos locales, la sociedad civil y los expertos, que podrían aprovechar las reuniones presenciales, virtuales e híbridas, que permiten una participación más amplia de los expertos con un costo

menor, durante el actual período de prolongada incertidumbre mundial sobre las restricciones de viaje.

52. Desde que asumió su cargo, el Relator Especial ha tratado de aprovechar al máximo esas oportunidades y ha celebrado numerosas y nutridas consultas y reuniones virtuales con las partes interesadas pertinentes para mejorar sus conocimientos con vistas a la preparación de sus informes temáticos o para debatir cuestiones concretas relacionadas con el derecho a la vivienda. Por ejemplo, para sus próximos informes temáticos sobre la discriminación en la vivienda y la segregación espacial, el Relator Especial celebró cuatro consultas virtuales con Estados y entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, abogados y jueces, oficinas de lucha contra la discriminación e instituciones nacionales de derechos humanos y una consulta específica con gobiernos locales. En cada una de esas reuniones participaron entre 60 y 150 personas de diferentes regiones del mundo. La calidad de los intercambios durante esas consultas fue digna de destacar. Por ejemplo, durante la consulta con los Estados y las entidades de las Naciones Unidas, los delegados expresaron su firme compromiso con el tema y algunos Estados, además, designaron a expertos de los ministerios responsables de la vivienda o la planificación urbana o a representantes de las oficinas nacionales de no discriminación para que participaran en la consulta. Todas las consultas se han documentado mediante la preparación de informes resumidos³⁰.

53. La capacidad de llegar más lejos que brindan las reuniones virtuales ha dado lugar a un número sin precedentes de respuestas a los cuestionarios publicados por el Relator Especial. La actual convocatoria de propuestas sobre la discriminación en materia de vivienda y la segregación espacial ya ha suscitado más de 120 respuestas y comunicaciones por escrito. Esa evolución positiva plantea, por supuesto, problemas de capacidad al Relator Especial y a su pequeño, aunque dedicado, equipo de apoyo a la hora de hacer el mejor uso posible de la valiosa información recibida. Todo ello subraya la necesidad de garantizar un apoyo suficiente, desde los puntos de vista financiero y de recursos humanos, para los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas, que suelen tener una ocupación profesional principal además de la función que desempeñan para el sistema de las Naciones Unidas, que no es remunerada y se supone que es solo a tiempo parcial.

54. A pesar del impulso que ha vivido la digitalización durante la pandemia de COVID-19, es importante no perder de vista a las personas que no tienen la posibilidad de participar en las reuniones virtuales. Muchos residentes de asentamientos informales no tienen acceso a un suministro eléctrico estable, a una conexión a Internet o a un ordenador. Las personas de edad y las que carecen de estudios formales a menudo carecen de los conocimientos técnicos necesarios para poder participar plenamente en el nuevo mundo virtual. Las personas que viven en la calle y en los campamentos de desplazados suelen tener poco o ningún acceso a la comunicación digital o a los equipos e instalaciones que la hacen posible. Además, lamentablemente, ha aumentado el riesgo de que las víctimas, los testigos, los defensores de los derechos humanos y otras personas que colaboran con el personal de las Naciones Unidas sean objeto de vigilancia, persecución y represalias.

55. El acceso a los servicios públicos es un componente esencial del derecho a una vivienda adecuada. En la era digital, eso significa también tener acceso a una conexión a Internet como servicio público y estar protegido contra las injerencias arbitrarias en la intimidad y el hogar, como exige el derecho internacional de derechos humanos. Dado que el acceso a la banda ancha es cada vez más habitual y necesario para poder acceder al trabajo, a la educación y a los servicios administrativos, así como para participar en la vida social y cultural, la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto una nueva brecha de desigualdad que se traduce en situaciones de discriminación no solo a nivel mundial, sino también dentro de las naciones.

³⁰ Tanto los informes de las reuniones como las comunicaciones pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_Segregation.aspx.

III. Desafíos para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada

A. Aclaración de las definiciones: desalojo, desplazamiento, acceso a la tierra y nivel de vida

56. Por “derecho a la vivienda” podría entenderse, en un sentido estricto, el derecho a un refugio, entendido como la seguridad física que aporta tener un techo sobre la cabeza. Sin embargo, no es así como el derecho a la vivienda se ha entendido en el derecho internacional y en el nuevo derecho comparado, en la política y en la práctica. El derecho a la vivienda se ha entendido como un derecho más amplio que comprender la seguridad y la dignidad de vivir y pertenecer a una comunidad, un derecho en el que intervienen muchos elementos, desde la asequibilidad y la accesibilidad hasta la idoneidad cultural.

57. A pesar de ese entendimiento más amplio del derecho a la vivienda, hay dos elementos que conviene aclarar: en primer lugar, hay que explicar de manera analítica la distinción entre desalojo y desplazamiento y, en segundo lugar, hay que aclarar el significado del acceso a la tierra como elemento esencial y fundacional del derecho a una vivienda adecuada. La falta de suficiente claridad en ambas cuestiones ha obstaculizado el desarrollo y la aplicación correctos del derecho a una vivienda adecuada. Además, existe una necesidad imperiosa de aclarar el significado y la finalidad del derecho a un nivel de vida adecuado, que es el derecho general del que se deriva el derecho a la vivienda, especialmente en el contexto del cambio climático.

58. Mientras que el desplazamiento se trata de un fenómeno más amplio que implica la pérdida de la tierra, la seguridad, el hábitat, los medios de subsistencia e incluso la identidad, el desalojo es normalmente una categoría más limitada que supone la expulsión de la vivienda o la pérdida de la seguridad física que esta brinda y que suele producirse tras un proceso legal o judicial. Hasta ahora, el enfoque del derecho a la vivienda en las Naciones Unidas se ha centrado mucho más en los desalojos forzosos en el contexto urbano que en los desplazamientos. Si bien existen otros mecanismos en las Naciones Unidas que se centran en el desplazamiento, especialmente en los problemas más amplios de derechos humanos que los desplazamientos internos plantean, debería prestarse más atención a velar por que el derecho a la vivienda contribuya a prevenir los desplazamientos y a evitar sus consecuencias. Una de las principales razones por las que eso es necesario es que factores como el cambio climático y los conflictos se han convertido en los principales motivos que subyacen tras los desplazamientos³¹, en mucha mayor medida que cuando se creó el mandato del Relator Especial sobre la vivienda en 2000. Otra razón es que un enfoque más específico en los desalojos tiende a restringirse espacialmente a las zonas urbanas, mientras que el enfoque en los desplazamientos entraña contemplar de manera más amplia las zonas periurbanas, rurales y urbanas por igual, incluidas las llamadas zonas periféricas a las que los geógrafos urbanos se refieren como regiones “desakota”. Dichas regiones constituyen una proporción cada vez mayor de la superficie en la mayoría de los países sumidos en un proceso de rápida urbanización³². Así pues, es necesario desvincular el significado de la vivienda del contexto urbano y ampliar el enfoque de la protección de los derechos de manera que no se centre únicamente en el desalojo, sino que abarque también otras formas de desplazamiento.

59. El acceso a la tierra es imprescindible para que el derecho a una vivienda adecuada pueda hacerse realidad. Sin embargo, suele ser la mayor dificultad en la mayoría de los países que se enfrentan a enormes carencias en materia de vivienda, incluso en lo que respecta a los asentamientos informales. Aunque su propiedad pública ha seguido siendo importante en algunos países, la tierra se ha convertido en una mercancía y, a menudo, está concentrada en manos de una reducida élite de terratenientes o monopolizada por una oligarquía estatista que

³¹ Véase www.internal-displacement.org/database. La proporción de desplazamientos debidos a conflictos, catástrofes y riesgos naturales ha ido en aumento en los últimos decenios.

³² Véase T.G. McGee, “The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis”, en *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Norton Ginsburg, Bruce Koppel y T.G. McGee, eds. (Honolulu, University of Hawaii Press, 1991).

la niega a la mayoría de su población. Es importante reconocer que, por lo que respecta a la definición, se debe aclarar el nivel de importancia del acceso a la tierra y distinguirlo de un derecho más restringido a la propiedad privada. El suelo sigue siendo un elemento fundamental para la construcción de viviendas y para que tenga sentido vivir en ellas, pero sigue encontrándose entre dos extremos: o bien se considera una mercancía sujeta a la propiedad privada o bien es un monopolio del Estado. Hay una necesidad imperiosa de ir más allá de esas categorías y volver a conceptualizar el acceso a la tierra separando a esta de su carácter de mercancía³³. De hecho, la necesidad de integrar el derecho a la tierra en el contexto más amplio de los derechos económicos, sociales y culturales quedó reconocida cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales decidió redactar una observación general sobre la tierra. El Relator Especial confía en poder contribuir a esa observación y destacar la estrecha interrelación entre ese derecho y el derecho a una vivienda adecuada³⁴.

60. El reto más importante al que se enfrenta el derecho a una vivienda adecuada, y de hecho todos los derechos económicos, sociales y culturales, es cómo puede hacerse realidad de una manera que no contribuya a agravar la crisis climática, sino a mitigarla. Si la realización de los derechos desemboca en un mayor consumo, una apreciación de la “cultura-ideología del consumismo” y un incremento del uso de materiales y recursos, el resultado será que se socavarán el futuro mismo en aras de la protección de los derechos³⁵. La vivienda tiene un papel especialmente importante que desempeñar en esa dinámica por su carácter esencial para el crecimiento económico y el desarrollo y por su elevado consumo de materiales. Es fundamental desarrollar un concepto de la vivienda que no dependa del aumento del consumo de materiales y de la apropiación del espacio y la naturaleza. De hecho, el derecho a una vivienda adecuada forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado, como refleja el título del mandato, pero la idoneidad del nivel de vida debe entenderse no solo como un umbral mínimo al que todos deberían tener derecho (como ha sido hasta ahora), sino también como un dintel máximo. Eso significa que el nivel de vida —la vivienda como componente del mismo— se entienda dentro de unos límites éticos, biológicos y planetarios. La innovación tecnológica, el control democrático y una reorientación de los valores son todos ellos elementos fundamentales para poder llegar a unos futuros alternativos en los que sea posible gozar de un nivel de vida —incluida la vivienda— más sostenible, dentro de unos límites.

B. Reconocimiento del impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el derecho a una vivienda adecuada

61. El actual Relator Especial asumió el mandato mientras la crisis de COVID-19 se cernía sobre gran parte del mundo. Su labor, incluidos sus métodos de trabajo, se vio afectada por la crisis de una forma fundamental. Su primer informe temático versó sobre el COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada y en él se llamaba la atención sobre el impacto desproporcionado de la pandemia en las comunidades marginadas, incluidas las minorías raciales, étnicas y de otro tipo, las mujeres y los niños; la fragilidad de las medidas temporales adoptadas para garantizar el derecho a la vivienda, incluidas las moratorias de desahucios; y las pruebas de que durante la pandemia se habían seguido produciendo gran número de desalojos forzados³⁶. En el informe, el Relator Especial hizo una serie de recomendaciones concretas, desde la necesidad de recopilar datos desglosados hasta la de adoptar medidas económicas para quienes tenían que pagar una renta y la adopción de medidas especiales para los países empobrecidos. El Relator Especial observa con pesar que, hasta la fecha, muy pocas de sus recomendaciones se han llevado a la práctica por la mayoría de los Estados.

³³ Pueden verse estudios recientes en los que se rechaza el aspecto comercial de la propiedad de la tierra en Olivier De Schutter y Balakrishnan Rajagopal, eds., *Property Rights from Below: Commodification of Land and the Counter-Movement* (Londres y Nueva York, Routledge, 2019).

³⁴ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCR-draft-GC-land.aspx.

³⁵ Véase Leslie Sklair, “Culture-ideology of consumerism” en *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, George Ritzer, ed. (Hoboken, Estados Unidos de América, Wiley-Blackwell, 2012).

³⁶ A/75/148.

62. Tras más de un año de convivencia con la pandemia de COVID-19, la crisis mundial está lejos de haber terminado, y dejará tras de sí retos importantes para la realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la vivienda, en los próximos años. La disponibilidad dispar y extraordinariamente desigual de vacunas para los países con pocos recursos y poca influencia no solo ha dado lugar a mayores tasas de infección y de mortalidad, sino que también ha contribuido al desmoronamiento de las infraestructuras sanitarias en varios países: un “apartheid de las vacunas”, como lo llamó el Director General de la Organización Mundial de la Salud³⁷. La pandemia también ha provocado cierres de empresas, toques de queda y confinamientos, y un aumento de las pérdidas económicas y sociales. La casa nunca había sido tan importante para la salud como cuando muchos se han visto obligados a guardar una cuarentena, y la falta de un hogar digno, incluida la ausencia de seguridad para muchas mujeres, la escasez de agua potable y la inseguridad de la tenencia frente a los desalojos, ha sido el elemento más importante en la lucha contra el COVID-19. El camino que queda por recorrer parece extremadamente frágil, y los recursos sociales, políticos y financieros necesarios para la plena recuperación y reconstrucción tras la crisis mundial no se materializarán a menos que se vuelva a dar una respuesta a la pandemia que esté orientada hacia los derechos humanos y basada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la que la vivienda se convierta en un elemento esencial de los esfuerzos de recuperación³⁸.

C. Discriminación y segregación espacial

63. La discriminación en materia de vivienda es un problema importante que no ha perdido nada de su vigencia desde el establecimiento del mandato en 2000. Cuando lo crearon, los Estados subrayaron esa preocupación, ya que su título oficial incluye una referencia explícita a la noción de que el titular del mandato debe centrarse no solo en el derecho a una vivienda adecuada, sino también en la “no discriminación en este contexto”. Es uno de los pocos mandatos de procedimientos especiales que tiene una referencia tan explícita en su título. A pesar de esa importancia fundamental, ni la discriminación ni la segregación espacial han recibido una atención plena y adecuada, ni por parte de los Estados ni, en opinión del Relator Especial, de los propios Relatores Especiales.

64. Por ello, el actual Relator Especial ha decidido centrar sus dos próximos informes, dirigidos a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, en la discriminación y la segregación espacial en la medida en que afectan al derecho a una vivienda adecuada. El trabajo realizado por sus predecesores proporciona unos cimientos sólidos para ese esfuerzo, desde los primeros trabajos de Rajindar Sachar en el decenio de 1990 hasta las directrices para la aplicación del derecho a una vivienda adecuada publicadas por Leilani Farha. El tema de la discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada también se ha puesto de relieve en los informes de muchas visitas a países y en otros informes que se centran en la discriminación en el ámbito de la vivienda contra grupos concretos, como las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.

65. La discriminación es un elemento central de la negación del derecho a una vivienda adecuada, ya que las minorías raciales y étnicas, los indígenas, las mujeres, las personas de edad, las comunidades de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales y los trabajadores migrantes se enfrentan a enormes obstáculos que reducen sus posibilidades de acceder a la vivienda. La segregación espacial suele ir acompañada de un acceso muy desigual y discriminatorio a toda una serie de derechos humanos como, por ejemplo, el derecho al abastecimiento de agua potable, al saneamiento, al trabajo, a la educación, a la atención sanitaria, a la integridad física y a la libertad de circulación. Las disparidades en materia de seguridad, vigilancia policial y acceso a todos los servicios públicos no son raras en muchas ciudades y asentamientos humanos. Con demasiada

³⁷ Véase www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/world-has-entered-stage-vaccine-apartheid-who-head-2021-05-17/.

³⁸ Maimunah Mohd Sharif y Balakrishnan Rajagopal, “Opinion: Housing must be at the heart of the COVID-19 response and recovery”, *Devex*, 30 de octubre de 2020.

frecuencia, el grado de protección y de acceso a los derechos de que gozan los individuos y grupos marginados depende del lugar donde viven.

66. En opinión del Relator Especial, la cuestión de la segregación espacial no ha recibido suficiente atención. No solo es un problema importante en países con un legado de discriminación racial, como los Estados Unidos de América, o de *apartheid*, como Sudáfrica. Con el rápido avance de la urbanización en todo el mundo, en muchos lugares han surgido modos de segregación espacial, mientras que en Israel y en los Territorios Palestinos Ocupados se han hecho patentes las pruebas de la existencia de nuevas formas de *apartheid*. Es necesario estudiar, comprender y combatir las políticas, leyes y normativas actuales que generan y afianzan dicha segregación, intencionada o no.

67. La discriminación y la segregación hacen más profundas las divisiones entre comunidades y dificultan el avance genuino hacia la realización del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos. El auge de los movimientos mundiales en favor de la justicia racial durante el último decenio da prueba de la necesidad de abordar las enormes disparidades entre las comunidades pobres y las muy ricas, así como entre los diferentes grupos raciales, étnicos y religiosos. Los Estados tienen un importante papel que desempeñar a la hora de poner coto a la discriminación en materia de vivienda y abordar el problema de la segregación espacial mediante leyes y políticas. La discriminación y la segregación intencionadas constituyen graves violaciones de los derechos humanos y, a menudo, del derecho humanitario. Además, los Estados tienen una clara obligación legal de hacer frente a la discriminación y la segregación, incluso si por sí mismos no tienen intención de discriminar, sino que la discriminación o la segregación son resultado de la acción o la omisión de otros bajo su influencia o control. También corresponde a Estados desempeñar un importante papel a la hora de garantizar el acceso a la justicia y a los recursos efectivos contra la discriminación y la segregación espacial y velar por que sus políticas y leyes no den lugar o conduzcan a la segregación y la discriminación, incluso en las esferas de la zonificación, la planificación espacial y la ejecución de proyectos.

D. Cambio climático y viviendas resilientes que respeten los derechos

68. Quizás el reto más importante a nivel mundial al que se enfrenta el derecho a la vivienda sea el cambio climático. La subida del nivel del mar, la degradación e inutilización de las tierras, el debilitamiento de la seguridad alimentaria y del abastecimiento de agua y el aumento de las migraciones dentro y a través de las fronteras son retos importantes que plantearán cuestiones a corto y largo plazo sobre cómo y dónde alojar a los muchos millones de personas afectadas. Una cuestión relacionada que tiene una importancia fundamental es el desplazamiento de comunidades enteras inducido por el cambio climático, que puede tener carácter involuntario mediante el reasentamiento forzoso o tomar la forma de una reubicación voluntaria. En cualquier caso, la disponibilidad de tierras y viviendas, junto con los servicios necesarios para la supervivencia, como el agua y la energía, reviste una importancia fundamental. Aunque la predecesora del Relator Especial, Raquel Rolnik, publicó un informe sobre el cambio climático y el derecho a una vivienda adecuada hace ya muchos años, en 2009, ahora se sabe mucho más sobre la crisis climática y sus efectos, así como sobre la urgencia de hacerles frente a la luz de la reciente evolución de las normas del derecho internacional³⁹. También se sabe mucho más sobre el fenómeno del desplazamiento secundario que afecta de forma desproporcionada a quienes ya han sido desplazados anteriormente debido a alguna catástrofe.

69. Los defensores del derecho a la vivienda han intentado a menudo abogar por que las viviendas tengan una superficie mínima para evitar el hacinamiento y garantizar unas condiciones de vida dignas. En ese sentido han actuado correctamente, pero es hora de reflexionar sobre el despilfarro y la insostenibilidad de algunas viviendas, que socava el disfrute del derecho a una vivienda digna para los demás y contribuye a la actual crisis climática. La cuestión de qué es un nivel de vida digno en el contexto de la crisis climática y lo que eso significa a su vez para la realización del derecho a una vivienda adecuada será un aspecto fundamental del trabajo del Relator Especial. Muchas de las catástrofes naturales a

³⁹ A/64/255.

las que la comunidad humanitaria ha de dar respuesta también se han relacionado, en cuanto a su frecuencia e intensidad, con la actual crisis climática. De hecho, como demuestran los datos, la mayoría de las personas desplazadas no deben su situación a un conflicto (definido de forma estricta), sino a alguna catástrofe⁴⁰.

70. Es evidente que las viviendas deben ser resilientes para hacer frente a los retos del cambio climático. Una vivienda así debe satisfacer los parámetros de derechos humanos para garantizar que las comunidades participen plenamente en los planes de reubicación y reasentamiento, que cualquier consecuencia adversa que se derive de la construcción de las viviendas se resuelva sin discriminación, y que los beneficios y las cargas que se deriven del cambio climático se compartan por igual. La forma de construir y mantener las comunidades de manera que se creen puestos de trabajo y se garantice el bienestar económico, ambiental y social, evitando al mismo tiempo la polarización política, es una de las principales preocupaciones de todos los Estados. Desde los planteamientos relacionados con la geografía económica y el diseño urbano hasta el uso de materiales cada vez más sostenibles para la construcción de edificios, la vivienda será un aspecto fundamental en la adaptación del mundo a los retos del cambio climático.

E. Conflicto, desplazamiento y respuesta humanitaria en materia de vivienda

71. Uno de los puntos principales del trabajo del Relator Especial girará en torno al derecho a la vivienda y su nexa con el derecho humanitario y la respuesta humanitaria. Existen numerosos solapamientos e intersecciones entre los ámbitos humanitario, de derechos humanos y de desarrollo, especialmente en el contexto de los desplazamientos inducidos por los conflictos y las respuestas humanitarias a los conflictos violentos. También el derecho internacional, incluido el derecho penal internacional, se adentra en nuevas vías que pueden llevar a que las violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vivienda, el desplazamiento forzoso o la destrucción de viviendas hagan que los Estados tengan que responder y hagan recaer en las personas un grado de responsabilidad penal. Por lo tanto, la atención deberá centrarse en esferas clave que ya se han mencionado y en los desafíos que se derivan de la naturaleza cada vez más urbana del desplazamiento interno, algo que plantea problemas en cuanto a la relación entre las comunidades desplazadas y las comunidades de acogida y a la provisión de infraestructuras y servicios. Es esencial centrarse en encontrar instrumentos y prácticas en materia de vivienda que sirvan para encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos de las zonas urbanas. Como muchos han hecho desde que se celebrara la Cumbre Humanitaria Mundial, también es esencial promover enfoques en los que se subraye que, dada la frecuencia cada vez mayor del asentamiento y la dispersión de los desplazados internos en zonas urbanas, la búsqueda de soluciones duraderas al problema del refugio y la vivienda debe volver a delimitar el concepto de resiliencia y hacer hincapié en la existencia de una transición continua entre la seguridad de la tenencia y las prácticas locales que ha de reunir a los agentes humanitarios y de desarrollo con los gobiernos locales⁴¹. Esos enfoques deben adoptar como punto de partida el derecho a una vivienda adecuada, ser de carácter inclusivo y hacer hincapié en las necesidades más amplias de las comunidades que acogen a los desplazados.

72. Existen algunos indicadores positivos, como el hecho de que los principales organismos de desarrollo estén ahora dispuestos a considerar las cuestiones relacionadas con el desplazamiento como parte de un programa más amplio de reconstrucción y recuperación económica que preste atención a los desplazados internos y a las comunidades de acogida en general⁴². Sin embargo, siguen siendo la excepción y, a menudo, tienen que enfrentarse a las políticas neoliberales de esas mismas instituciones. Un importante problema adicional a ese

⁴⁰ Véase www.internal-displacement.org/database.

⁴¹ Véase https://static1.squarespace.com/static/56340b91e4b017e2546998c0/t/582a852b9de4bb86345bb0c3/1479181612469/WHSummit_DranStatement_Final.pdf.

⁴² Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts* (Washington, D.C., 2017).

respecto es no solo velar por que en las respuestas humanitarias no haya lugar para la discriminación y se respeten las normas mínimas en relación con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos, sino también garantizar que las personas alojadas en viviendas de emergencia no queden atrapadas en ellas durante años y años. En las estrategias de reparación se debe abordar activamente el derecho a la vivienda en situaciones de reconstrucción después de un conflicto. Además de trabajar en la prevención de los desplazamientos, es necesario encontrar mejores soluciones, basadas en los derechos, para que los desplazados puedan acceder a programas dignos a largo plazo que les proporcionen viviendas asequibles.

F. Reasentamiento y reubicación: necesidad de directrices

73. Los desalojos han sido una de las principales causas de vulneración del derecho a una vivienda adecuada. La prevención de los desalojos y los desplazamientos, salvaguardando el derecho a permanecer en el lugar donde se vive y el derecho a ser consultado antes del desalojo, es algo ya establecido como una cuestión de política y de derecho, aun cuando esos derechos se ignoran en la práctica con demasiada frecuencia. Sin embargo, la mayoría de las consecuencias negativas de los desalojos llegan después, en forma de ausencia de reasentamiento y rehabilitación. Gran parte de los trabajos en el ámbito de las políticas de reasentamiento y rehabilitación realizados por los principales organismos de desarrollo, como el Banco Mundial, se centran en las normas y políticas que se deben cumplir tras los desalojos para velar por que las personas afectadas no caigan en la pobreza y vean empeorar su situación. En el contexto del cambio climático, el reasentamiento adquiere un papel destacado, ya que muchas comunidades afectadas por la subida del nivel del mar o por la inhabitabilidad de las tierras han de ser reubicadas. Esos traslados también han de realizarse con arreglo a unas leyes y políticas nacionales o locales que tratan de garantizar la igualdad de trato y de mantener después de la reubicación el nivel de vida que se disfrutaba anteriormente.

74. Aunque existe una jurisprudencia amplia, y no faltan las leyes y políticas nacionales sobre el reasentamiento y la reubicación, nunca ha existido un conjunto de directrices claras a nivel mundial, elaboradas dentro del marco de los derechos humanos. La ausencia de tales directrices internacionales da lugar a enfoques muy diversos en cuanto a los criterios de elegibilidad entre las personas afectadas por los proyectos; la compensación por la pérdida de los derechos sobre la tierra y la vivienda; las garantías jurídicas en caso de desalojo; los requisitos en materia de consulta, participación y consentimiento para el traslado y la elección del nuevo emplazamiento; y los acuerdos de reparto de beneficios, entre otros. El resultado es que son demasiados los países cuyo historial en materia de reasentamiento, reubicación y mejora está jalonado de infracciones graves de la legislación sobre derechos humanos y que frustran los objetivos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que los propios Estados se han fijado. A pesar de la aplicación de normas de reasentamiento y rehabilitación por parte de algunos organismos, como el Banco Mundial, las políticas de reasentamiento y reubicación ligadas a la mayoría de los proyectos financiados por organismos bilaterales o multilaterales no parecen tener un historial encomiable en lo que respecta al cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Es necesario redactar urgentemente un conjunto de directrices que puedan servir de guía para las tareas de reasentamiento y reubicación y garantizar que esos traslados sean coherentes no solo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino también con el derecho internacional de derechos humanos.

G. Una nueva visión de la gobernanza de la tierra, el dominio eminente y la economía solidaria

75. El uso de la tierra solía basarse en buena parte del mundo en mutuos entendimientos colectivos entre las personas de un grupo y entre los grupos vecinos, hasta que la consolidación de los regímenes coloniales y poscoloniales vino a eliminar los acuerdos de uso colectivo de la tierra, la tenencia de la tierra a título colectivo y los acuerdos de convivencia en favor de sistemas de tenencia mutuamente excluyentes. En gran parte del

África subsahariana, por ejemplo, los regímenes centrados en el Estado consolidaron su control sobre la tierra y eliminaron los acuerdos de tenencia colectiva a partir de mediados de la década de 1970⁴³. El principal instrumento jurídico y de planificación utilizado por los Estados con ese fin es el dominio eminente, también conocido como “toma”, la adquisición obligatoria o simplemente el ejercicio de la autoridad reguladora para restringir o abolir la propiedad privada. Si bien el ejercicio del poder público para regular la propiedad privada es fundamental para garantizar su distribución y evitar el abuso, la abolición de los acuerdos de tenencia colectiva por parte de los regímenes estatistas ha ido demasiado lejos en la dirección opuesta. Asimismo, el acaparamiento de tierras por parte de las empresas agrícolas y de otro tipo ha socavado la seguridad de la tenencia y ha contribuido a los desplazamientos y desalojos forzosos.

76. La mayoría de los desalojos de comunidades a gran escala, especialmente de comunidades rurales e indígenas y de personas que viven en asentamientos informales, se producen como consecuencia del ejercicio del dominio eminente de una u otra forma. La presión en contra de los desalojos por parte de los movimientos sociales ha llevado a la creación de a nivel mundial nuevas normas de derecho internacional que pretenden dotar de derechos colectivos a las comunidades indígenas y a los campesinos y recuperar su control sobre los recursos de tierra que los sustentan⁴⁴.

77. La lucha contra los desalojos forzosos, una de las principales fuentes de vulneración del derecho a una vivienda adecuada, no avanzará realmente si no existe la voluntad de adoptar una nueva visión de la gobernanza de la tierra. Eso implica una reevaluación crítica del dominio eminente como práctica y doctrina legal, la ampliación de los derechos colectivos de las comunidades marginadas que viven tanto en las zonas urbanas como en las rurales y, a través de dicho empoderamiento, sentar las bases de una nueva economía solidaria que dé a las personas y al planeta un valor por encima de los beneficios. La base de esos movimientos colectivos existe ya en forma de cooperativas urbanas, fideicomisos de tierras comunitarias y acuerdos de gobernanza conjunta para la gestión de la tierra y los recursos. Todo ello implica que las viviendas se construyan con un componente social y que se desarrollen formas comunales de tenencia⁴⁵. Lo que se necesita es una forma de hacer que esos experimentos arraiguen de forma más sólida en las nuevas normas del derecho internacional, especialmente los sólidos cimientos que ofrecen los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada.

H. Vivienda asequible y accesible y el papel de los agentes públicos y privados

78. El trabajo de las predecesoras del Relator Especial, Raquel Rolnik y Leilani Farha, sentó las bases para una evaluación crítica de la financierización de la vivienda y del papel que desempeñan las grandes empresas privadas mundiales, como el Grupo Blackstone, en la instigación de desahucios y la aparición de una crisis de asequibilidad de la vivienda en las ciudades. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y la normas en evolución sobre la conducta de las empresas en el marco del derecho internacional han comenzado a establecer los fundamentos para la rendición de cuentas de los agentes públicos y privados por los daños causados por actos privados⁴⁶. Basándose en ese importante trabajo, el actual Relator Especial cree que ha llegado el momento de volver a evaluar el papel de los agentes públicos y privados para garantizar que la vivienda siga siendo asequible y accesible.

⁴³ Liz Alden Wily, “Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, núms. 3 y 4 (2012).

⁴⁴ Pueden citarse como ejemplos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales,

⁴⁵ Sheila R. Foster, “Urban commons, property, and the right to the city”, en *Property Rights from Below*, Olivier De Schutter y Balakrishnan Rajagopal, eds.

⁴⁶ Véanse [A/HRC/10/7](#); [A/67/286](#); [A/HRC/34/51](#); y Raquel Rolnik, *Urban Warfare: Housing under the Empire of Finance* (Londres y Nueva York, Verso, 2019).

79. La mayoría de los países ricos y de renta media, atraviesan una crisis de asequibilidad de la vivienda y, en muchas ciudades, quienes buscan una vivienda en alquiler tienen dificultades para acceder a ella. Las iniciativas para combatir la crisis de la inasequibilidad han dado lugar, en los últimos años, a la adopción a nivel local de medidas con las que se pretende imponer restricciones a la actuación del libre mercado a la hora de fijar el precio de los alquileres como se ha hecho, por ejemplo, en Berlín mediante la congelación temporal del aumento de los alquileres⁴⁷. Al mismo tiempo, en muchos países, el parque de viviendas sociales y públicas destinadas a las familias de renta baja ha disminuido o se ha vendido a agentes privados, haciendo que las crisis de la deuda de los gobiernos locales y regionales se convierta en una crisis de vivienda. Incluso países con un gran parque de viviendas sociales, como Francia, carecen de ese tipo de viviendas sociales para atender a los más necesitados.

80. Debe reevaluarse al conjunto de agentes privados —promotores, financieros, banqueros y entidades de crédito, y el innumerable conjunto de instituciones del mercado intermedio que gestionan las transacciones inmobiliarias— en cuanto a su cumplimiento de los derechos humanos a la luz de las nuevas normas del derecho internacional. Del mismo modo, la actuación de los proveedores de vivienda pública, incluidos los organismos de vivienda especializados que adoptan en muchos países una forma paraestatal o a caballo entre los sectores público y privado, también debe evaluarse detenidamente para determinar si cumplen sus compromisos dimanantes del derecho internacional de derechos humanos que les obligan a garantizar a la población una vivienda asequible y accesible.

IV. El camino a seguir y conclusiones

81. En el presente informe, el Relator Especial subraya la necesidad de profundizar en algunos términos clave relacionados con el derecho a la vivienda, como el significado de la expresión “nivel de vida adecuado”. Enumera también siete prioridades que guiarán su trabajo: a) impacto de la pandemia de COVID-19 en el derecho a una vivienda adecuada; b) discriminación y segregación espacial; c) cambio climático y viviendas resilientes que respeten los derechos; d) conflicto, desplazamiento y respuesta humanitaria en materia de vivienda; e) elaboración de directrices sobre reasentamiento y reubicación; f) gobernanza de la tierra, dominio eminente y economía solidaria; y g) papel de los actores públicos y privados el esfuerzo por garantizar una vivienda asequible y accesible.

82. El Relator Especial hace balance de los logros de los sucesivos relatores especiales que han desempeñado el mandato desde su establecimiento, en particular la elaboración de principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, la seguridad de la tenencia y la efectividad del derecho a una vivienda adecuada, así como su contribución a la protección y realización de los derechos humanos mediante informes temáticos, visitas a los países, comunicaciones, actividades de promoción pública y diplomacia de los derechos humanos. El Relator Especial subraya la necesidad permanente de que los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y demás agentes apliquen y hagan un seguimiento de las recomendaciones, y subraya también las limitaciones financieras y de otro tipo con que se encuentran los mecanismos de procedimientos especiales a ese respecto.

83. Subrayando la importancia del diálogo personal y la necesidad de reanudar las visitas a los países lo antes posible, el Relator Especial destaca las nuevas oportunidades que ofrecen las reuniones virtuales e híbridas para la diplomacia de los derechos humanos, el diálogo constructivo, el fomento de la sensibilización acerca de los derechos humanos y las actividades de divulgación. Comparte su experiencia de haber podido entablar, a través de reuniones virtuales, unas consultas más inclusivas con la sociedad civil, los funcionarios gubernamentales a nivel nacional y local, los órganos de derechos humanos y otras partes interesadas. Reconociendo las limitaciones de los diálogos virtuales y los problemas que plantea la exclusión digital, desea compartir las buenas

⁴⁷ David Madden y Alexander Vasudevan, “Berlin’s rent cap, though defeated in court, shows how to cool overheated markets”, *The Guardian*, 23 de abril de 2021.

prácticas en el uso de las reuniones virtuales para lograr un diálogo más profundo e inclusivo.

84. El Relator Especial señala que sigue siendo imprescindible que los mecanismos de procedimientos especiales puedan plantear en público aquellas situaciones que les susciten una grave preocupación para prevenir oportunamente la vulneración de los derechos humanos y cumplir su función de alerta.

85. El Relator Especial recomienda:

a) Que se aumente la capacidad de que disponen el Relator Especial y otros expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas para responder a las comunicaciones y que se imparta formación y se fomente la sensibilización acerca de su trabajo temático, con el fin de que puedan llevar a cabo actividades de seguimiento de forma más sostenida;

b) Que los Estados faciliten la participación de los expertos de los Gobiernos nacionales que trabajan en los niveles federal, regional y local, junto con los diplomáticos que se ocupan de los derechos humanos destacados en Ginebra, en consultas temáticas o reuniones bilaterales aprovechando las oportunidades que ofrecen las comunicaciones virtuales;

c) Que se mejore el apoyo informático a los mecanismos de procedimientos especiales, incluida la creación de una plataforma oficioso en la que organizar reuniones virtuales y multilingües;

d) Que se presten servicios de interpretación para las consultas y reuniones virtuales con los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de que puedan aprovechar plenamente las nuevas oportunidades digitales en su relación con los interesados en la diplomacia de los derechos humanos de los ámbitos nacional y local, en las actividades de fomento de sensibilización, en la organización de consultas o en la elaboración de respuestas a las solicitudes de asesoramiento técnico.
