

**Período de sesiones de 2018**

27 de julio de 2017 a 26 de julio de 2018

Tema 19 f) del programa

Cuestiones sociales y de derechos humanos: derechos humanos**Derechos económicos, sociales y culturales****Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos***Resumen*

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General, se centra en el vínculo entre la urbanización y los derechos humanos, en particular los derechos sociales y culturales, como una contribución a la aplicación, desde una perspectiva de los derechos humanos, de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el informe se describen las principales funciones que desempeñan las autoridades locales y nacionales para asegurar que la urbanización promueva los derechos humanos y sociedades inclusivas, sostenibles y resilientes, donde todas las personas puedan vivir con dignidad. En el informe se destacan varios problemas de derechos humanos relacionados con la urbanización rápida y se ofrecen ejemplos de enfoques basados en los derechos humanos adoptados por las autoridades locales y nacionales y por otros interesados para hacer frente a esos problemas y “asegurar que nadie se quede atrás”.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Vínculos entre la urbanización y los derechos humanos	4
III. Enfoques basados en los derechos humanos para hacer frente a los problemas de la urbanización	7
A. Determinar quiénes se han quedado atrás	7
B. Garantizar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles	8
C. Acabar con la pobreza en las ciudades mediante el trabajo decente	10
D. Erradicación del hambre en las ciudades	11
E. Garantizar el acceso a los servicios, incluidos el agua, el saneamiento y la salud.....	12
F. El logro de la inclusividad	13
G. Gobernanza participativa y responsable	14
H. Sostenibilidad ambiental.....	16
IV. Conclusión y recomendaciones	17

I. Introducción

1. El mundo está experimentando la urbanización en una escala sin precedentes. Más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas, proporción que se prevé que aumente al 66% para 2050¹. El 90% del crecimiento de la población mundial se producirá en las ciudades, especialmente en África y Asia. En África, se prevé que el número de habitantes de las ciudades aumentará de 400 millones a 1.260 millones de personas entre 2010 y 2050². En los próximos decenios, la mayoría de las megalópolis estarán ubicadas en países en desarrollo y ejercerán una mayor influencia en la economía mundial³. Por ejemplo, en China, la Región Metropolitana del Delta del Río de las Perlas, creada a partir de la fusión de Guangzhou, Shenzhen, Dongguan, Zhaoqing, Foshan, Huizhou, Jiangmen, Zhongshan y Zhuhai, es una de las zonas más densamente urbanizadas del mundo y tiene un producto interno bruto combinado de más de 800.000 millones de dólares de los Estados Unidos, lo cual, si fuese un país, la convertiría en miembro del Grupo de los 20⁴.

2. El aumento de la urbanización se debe a una serie de factores relacionados entre sí, principalmente al aumento demográfico dentro de las ciudades y al hecho de que las personas se trasladen a las zonas urbanas en busca de empleo, oportunidades económicas y de otro tipo, y mejores servicios. Entre otros factores que empujan a la población de las zonas rurales a las zonas urbanas figuran: los desalojos forzosos; el acaparamiento de tierras que ha privado a muchas comunidades rurales de sus medios de subsistencia; el cambio climático, que pone en peligro la accesibilidad y la calidad de la tierra; y los desastres naturales. Las ciudades también están absorbiendo un número cada vez mayor de refugiados y desplazados internos que han huido de los conflictos, la violencia y los desastres naturales.

3. El carácter rápido y espontáneo de la urbanización entraña desafíos importantes para el desarrollo sostenible y la efectividad de los derechos humanos. La rápida expansión de la población en las zonas urbanas ha sometido a una presión considerable a los servicios, el transporte y los sistemas de vivienda, y ha dado lugar a mayores disparidades, desigualdades y discriminación. En 2015, 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 observó que “el crecimiento urbano ha sido sinónimo de una extraordinaria acumulación de riqueza para unos pocos, acompañada de una pobreza cada vez mayor para muchos” (véase A/70/270, párr. 6). Un claro ejemplo de ello es el crecimiento de los barrios marginales y los asentamientos informales, donde un número cada vez mayor de personas viven en condiciones de vida inadecuadas y carecen de seguridad de la tenencia de sus viviendas y sus tierras. Muchas ciudades han tipificado como delito acampar, dormir o mendigar en público. Estas desigualdades pueden exacerbar la inestabilidad y el descontento, dando lugar a protestas y crisis (véase E/2016/58).

4. Sin embargo, la urbanización también puede ser una fuerza positiva, con la posibilidad de promover los derechos humanos y lograr sociedades inclusivas, sostenibles y resilientes. Las ciudades pueden impulsar el crecimiento económico y el progreso social, y hacer suya la diversidad al hacer que personas de diferentes orígenes vivan juntas. La urbanización puede mejorar el acceso de la población a los servicios, en particular la salud y la educación, y a trabajo decente para todos, incluidos los más marginados. Los espacios

¹ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. Disponible en <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>.

² Véase Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *The State of African Cities, 2014: Re-imagining sustainable urban transitions*. Disponible en <https://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2014-re-imagining-sustainable-urban-transitions>.

³ Véase ONU-Hábitat, *World Cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging Futures*. Disponible en <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf>.

⁴ Véase Thijs van Lindert, “Megacities as diplomatic powers in a neo-medieval world: interview with Parag Khanna”, en *The Future of Human Rights in an Urban World: exploring opportunities, threats and challenges*, Thijs van Lindert y Douthie Lettinga (eds.) (Amnistía Internacional Países Bajos, 2014).

públicos urbanos se utilizan a menudo para manifestaciones pacíficas. Además, las ciudades han estado a la vanguardia de la defensa y la protección de los derechos civiles y políticos y de los derechos de los migrantes y las minorías. Muchas administraciones municipales han adoptado medidas para reducir las emisiones y la contaminación para proteger el derecho de las personas a un medio ambiente saludable.

5. A medida que las ciudades aumentan en tamaño y autonomía, su papel en la protección de los derechos humanos de la gran mayoría de la población es cada vez más importante. Las tendencias en lo que se refiere a la descentralización han dado lugar a que las ciudades tengan mayores responsabilidades en esferas tales como el transporte y el desarrollo económico y a veces una mayor autonomía fiscal. Habida cuenta de su posición en la vanguardia de la planificación urbana y de la prestación de servicios, tienen una función y un deber singulares de velar por que el disfrute de los derechos humanos sea una realidad para los más pobres y más marginados. Varias ciudades, como Gwangju, en la República de Corea, y Nagpur, en la India, se han declarado ciudades de derechos humanos y utilizan el marco de derechos humanos para orientar la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, en muchos casos, los Gobiernos centrales no han concedido a las autoridades locales los recursos financieros y las competencias legislativas necesarios para hacer efectivos los derechos humanos de su circunscripción local.

6. Para apoyar que los procesos de urbanización se gestionen de una forma que permita que todos los habitantes de las ciudades disfruten de sus derechos, en el presente informe se examinan las dificultades y oportunidades que la urbanización presenta en relación con los derechos humanos, se destacan los papeles positivos de diversos actores y se ofrecen ejemplos de la manera en que una planificación urbana que incorpore la indivisibilidad de todos los derechos humanos puede asegurar que la urbanización beneficie a todos y garantice la creación de ciudades inclusivas de acuerdo con el Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

II. Vínculos entre la urbanización y los derechos humanos

7. El marco de derechos humanos establece normas y obligaciones fundamentales para promover y desarrollar procesos y resultados de urbanización que sean sostenibles y socialmente inclusivos, promuevan la igualdad, luchen contra la discriminación en todas sus formas y empoderen a las personas y las comunidades. Además, una urbanización bien concebida y centrada en las personas contribuye a asegurar la protección y la promoción de los derechos humanos de todos los habitantes de las ciudades.

8. Tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como la Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016, se apoyan firmemente en los derechos humanos. Prácticamente todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque no estén necesariamente formulados de forma explícita en términos de derechos humanos, tienen un vínculo directo con uno o más derechos humanos, y la mayoría de las metas reflejan el contenido de las normas de derechos humanos correspondientes (véase A/HRC/34/25). Las dos Agendas y los compromisos políticos que figuran en ellas complementan el marco de los derechos humanos afirmando muchas normas existentes y estableciendo una hoja de ruta para su cumplimiento. Ello incluye el compromiso específico de lograr que los núcleos urbanos sean “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Objetivo de Desarrollo Sostenible 11).

9. El compromiso central de asegurar que nadie se quede atrás, anclado en el principio de derechos humanos de igualdad y no discriminación, impregna ambas Agendas. La urbanización rápida va acompañada de un aumento de la desigualdad, como lo demuestra el rápido aumento del número de asentamientos informales, de personas que viven en condiciones inaceptables y de personas sin hogar. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar la no discriminación y la igualdad, tanto formal como sustantiva. Al tener el compromiso fundamental de no dejar a nadie atrás y de llegar primero a los más rezagados, ambas Agendas pretenden asegurar que el principio de derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como el de la protección de los más vulnerables, estén integrados en todos sus objetivos. Si bien en la Agenda 2030 se mencionan específicamente algunos grupos, como los pueblos indígenas y

las personas con discapacidad, el principio de igualdad y no discriminación significa que el compromiso de no dejar a nadie atrás es aplicable a todos los grupos y poblaciones, tanto urbanos como rurales (véase A/HRC/34/25).

10. El principio de derechos humanos de la igualdad y la no discriminación también se refleja en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, relativo al logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y el Objetivo 10, relativo a la reducción de la desigualdad en los países y entre ellos. En la Nueva Agenda Urbana, los Estados se comprometieron a velar por que todas las personas tuvieran acceso a la igualdad de oportunidades sin discriminación de ningún tipo; a respetar plenamente los derechos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, con independencia de su situación migratoria; y a lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas.

11. El derecho a una vivienda adecuada es clave en la urbanización. Este derecho está reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular en el artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Va más allá del derecho a tener un techo bajo el que guarecerse y abarca el derecho a un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad. Ello incluye garantizar que todos gocen de seguridad de la tenencia y de protección frente a los desalojos forzados. La vivienda también debe ser adecuada y habitable, ofrecer a sus ocupantes el espacio y las instalaciones adecuadas para su salud y su seguridad, protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia y el viento, y no estar construida en zonas contaminadas ni cerca de ellas⁵. Ese derecho se pone en práctica mediante la Agenda 2030; en la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Estados se comprometen a asegurar, a más tardar en 2030, el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles y mejorar los barrios marginales.

12. Una urbanización inclusiva también depende del cumplimiento de otros derechos económicos y sociales consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho a un trabajo decente, a la salud y a la seguridad social. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que supervisa la aplicación del Pacto por los Estados partes, proporciona las interpretaciones autorizadas de las disposiciones del Pacto que podrían orientar el proceso de urbanización y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes. Por ejemplo, el derecho a trabajar y el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias incluyen asegurar un salario adecuado e igual por trabajo de igual valor, sin discriminación, unas condiciones de trabajo seguras y saludables, igualdad de oportunidades de ascenso, además del derecho al descanso, el tiempo libre y a una limitación razonable de las horas de trabajo⁶. Estos derechos también dependen de que se hagan efectivos otros derechos, como el derecho de toda persona a la seguridad social, incluido el seguro social, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

13. Estos derechos se reflejan en muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y son esenciales para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. El Objetivo 1, relativo a poner fin a la pobreza, incluye metas para implementar sistemas de protección social (meta 1.3) y velar por que todos tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra (meta 1.4). El Objetivo 8 reconoce el vínculo esencial entre un trabajo decente y la lucha contra la desigualdad, la privación y la pobreza e incluye metas para lograr un trabajo decente para todas las mujeres y los hombres (meta 8.5), adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso (meta 8.7) y proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores (meta 8.8).

⁵ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada.

⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 18 (2005) sobre el derecho al trabajo.

14. Varios Objetivos de Desarrollo Sostenible se ocupan de los peligros para la salud que provoca la urbanización, como la contaminación del aire, el ruido, las viviendas de alta densidad, inadecuadas e inseguras, y la insuficiencia del suministro de agua y de la eliminación de aguas residuales. Contienen metas para lograr, de aquí a 2030, la cobertura sanitaria universal y garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, y medicamentos esenciales y vacunas asequibles (metas 3.7 y 3.8). También incluyen metas para reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo (meta 3.9) y lograr el acceso universal al agua potable, al saneamiento y a la higiene a un precio asequible (metas 6.1 y 6.2).

15. En la Nueva Agenda Urbana, los Estados se comprometen a promover el acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos, incluido el acceso a una vivienda asequible, al agua potable y el saneamiento, la alimentación nutritiva, la atención de la salud y la planificación de la familia, la educación, la cultura, y el acceso a las tecnologías de las comunicaciones. Ello debe leerse conjuntamente con su compromiso a asegurar el pleno respeto de los derechos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, con independencia de su situación migratoria. Sigue siendo pertinente en los casos en que el aumento de la urbanización ha conducido a la desigualdad, ya que las personas se ven obligadas a alejarse de los centros de las ciudades para trasladarse a zonas que están mal atendidas por las redes y los servicios de transporte.

16. La urbanización inclusiva depende de la participación libre, activa y significativa de todos los habitantes y del disfrute de los derechos civiles y políticos que contribuyen a que los Gobiernos rindan cuentas. Con demasiada frecuencia, los más marginados no pueden participar en los procesos políticos y se enfrentan a restricciones y hostigamiento en su vida cotidiana, lo que agrava su exclusión. Tienen particular importancia los derechos a la libertad de reunión y expresión, a la información, a la participación en los procesos de toma de decisiones y al voto. Todos estos derechos están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y reafirmados en la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

17. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 se hace eco de gran parte del contenido de las normas de derechos humanos relativas a los derechos civiles y políticos, y reconoce y refuerza de forma explícita la función que esos derechos desempeñan para asegurar un desarrollo sostenible e inclusivo. Ese Objetivo contiene metas en el sentido de promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 16.3); reducir considerablemente la corrupción (meta 16.5); crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (meta 16.6); garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, y el acceso público a la información (metas 16.7 y 16.10) y proteger las libertades fundamentales (meta 16.10).

18. De la misma manera, en la Nueva Agenda Urbana, los Estados se comprometen a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa. También reconocen que la aplicación de la Agenda debe estar basada en los principios de igualdad, no discriminación y rendición de cuentas.

19. En la Nueva Agenda Urbana, los Estados se comprometen a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano que reconozca la función rectora de los Gobiernos, en los niveles nacional, subnacional y local, de manera transparente y responsable. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las obligaciones en materia de derechos humanos se extienden a todos los niveles de gobierno y a las autoridades centrales y locales. Esto significa que las autoridades gubernamentales a todos los niveles deben ejercer su autoridad de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Dado que los gobiernos locales son los más cercanos a las necesidades de la comunidad, tienen una función y unas responsabilidades vitales en la aplicación de los derechos humanos en las ciudades, en particular los derechos económicos y sociales (véanse A/HRC/28/62 y A/HRC/30/49).

20. Las tendencias actuales hacia la descentralización han hecho que los gobiernos locales y subnacionales tengan mayores responsabilidades. En particular, a las administraciones municipales se les otorgan cada vez más competencias adicionales, incluida una mayor autonomía fiscal, lo cual, junto con la rápida urbanización y el surgimiento de megalópolis, hace que aumente su importancia como actores de derechos humanos. Por ejemplo, las administraciones municipales suelen recaudar los ingresos necesarios para hacer efectivos los derechos humanos en sus propias zonas. Por lo tanto, de conformidad con las obligaciones del Estado en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, los gobiernos locales tienen la obligación de asegurar la igualdad sustantiva de su población, entre otras cosas invirtiendo en servicios sociales esenciales y redistribuyendo los ingresos de los grupos más ricos entre los más marginados (véase E/2017/70, párr. 43).

21. El aumento de la responsabilidad asignada a las autoridades locales y a las administraciones municipales también ha de ir acompañado de la transferencia por parte de los Gobiernos nacionales de los recursos financieros y humanos, los conocimientos, la capacidad y la rendición de cuentas necesarios (véase A/HRC/28/62). Los Gobiernos nacionales no pueden delegar sus obligaciones en materia de derechos humanos descentralizando sus responsabilidades sin proporcionar el apoyo necesario a las autoridades locales.

III. Enfoques basados en los derechos humanos para hacer frente a los problemas de la urbanización

A. Determinar quiénes se han quedado atrás

22. El compromiso de asegurar que nadie se quede atrás, formulado en la Nueva Agenda Urbana y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, exige disponer de datos desglosados y de calidad para reconocer a las personas excluidas o discriminadas y desarrollar medidas apropiadas para abordar sus problemas específicos. Los datos desglosados también son esenciales para medir el grado de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los indicadores de derechos humanos, que se basan en las normas jurídicas internacionales, son instrumentos esenciales para medir la efectividad de los derechos humanos y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planos nacional y local.

23. La naturaleza de los procesos de urbanización actuales en muchos países, que están dando lugar a movimientos rápidos y no planificados de personas que a menudo viven en la extrema pobreza, hace que los problemas a la hora de recopilar y desglosar los datos sean particularmente complejos. En muchos casos, es posible que las personas no quieran que se las identifique como migrantes que viven en situación irregular, pertenecientes a minorías sexuales o apátridas. En Kenya, por ejemplo, muchas de las personas que se quedaron desplazadas y sin hogar debido a la violencia étnica no querían ser identificadas por miedo a represalias⁷. Por tanto, en la recopilación de datos es esencial un enfoque de los datos que esté basado en los derechos humanos y respete principios fundamentales como la participación, la autoidentificación, la transparencia, la privacidad y la rendición de cuentas⁸.

⁷ Véase Victoria Metcalfe y Sara Pavanello, con Prafulla Mishra, "Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi", documento de trabajo de Humanitarian Policy Group (Londres, Humanitarian Policy Group, 2011). Disponible en www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7289.pdf.

⁸ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development". Disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf.

24. Las organizaciones de derechos humanos, como las instituciones nacionales de derechos humanos, desempeñan un papel fundamental en la detección y supervisión de las personas que no pueden disfrutar de sus derechos humanos y corren el riesgo de quedarse atrás. Por ejemplo, en Colombia, la Defensoría del Pueblo determinó que 46 de los 1.097 municipios estaban en alto riesgo de afrontar emergencias de salud y que gran parte de la población estaba expuesta a niveles inaceptables de vulnerabilidad en términos de acceso y calidad del suministro de agua⁹. En 2005, la Defensoría del Pueblo del Perú publicó un estudio en el que se destacaban los problemas que tenían muchos sectores de la población urbana para acceder a los servicios de saneamiento y al agua potable¹⁰. En Nigeria, la Federación de Asentamientos Informales y Barrios Marginales de Nigeria ayudó a reunir datos sobre las necesidades de las diferentes comunidades, lo que debería contribuir a la planificación urbana¹¹.

25. Aunque tal vez las personas sin hogar constituyan el grupo que más se ha quedado atrás, los datos fiables, precisos y comparables sobre su número son escasos. Las iniciativas para contabilizar el número de personas sin hogar han surgido a menudo orgánicamente de comunidades locales o de organizaciones de la sociedad civil (véase A/HRC/31/54, párr. 67). No obstante, hay algunos ejemplos de administraciones municipales que han adoptado medidas directas para supervisar la situación de las personas sin hogar. Varias ciudades del Canadá, como Calgary, Edmonton, Ottawa y Vancouver, han llevado a cabo estudios para evaluar el número de personas sin hogar (véase A/HRC/31/31, párr. 4).

26. Se necesita una definición inclusiva de las personas sin hogar para abarcar todo el espectro de la falta de hogar y evitar una mayor exclusión. Aunque a menudo se entiende por personas sin techo a las que duermen en la calle, también abarca situaciones “ocultas”, como la de las personas que viven con su familia extensa o con amigos, las personas que viven en refugios temporales e inaceptables, los desplazados internos y los refugiados, y las personas que se enfrentan a otras situaciones de exclusión social. Las definiciones restrictivas corren el riesgo de discriminar a quienes puedan necesitar asistencia, como las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad, por ejemplo, las que viven en barrios marginales y/o se enfrentan a desalojos forzosos, lo que exacerba la desigualdad y la exclusión. Algunas autoridades, además de emplear definiciones restrictivas, también dan prioridad a ciertos grupos dentro de la comunidad de personas sin hogar, al identificar a aquellos que son percibidos como particularmente vulnerables. Si bien esto podría considerarse una respuesta lógica a situaciones de grave escasez de viviendas, pasa por alto el hecho de que las personas sin hogar ya son increíblemente vulnerables y ello podría dar lugar a una situación en la que muchas personas necesitadas de asistencia urgentemente se quedasen sin una ayuda real. Por lo tanto, toda asignación de prioridades ha de hacerse de conformidad con los derechos humanos.

B. Garantizar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles

27. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada. A pesar de que, en la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Estados se han comprometido a asegurar, de aquí a 2030, el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, en la mayoría de países desarrollados y en vías de desarrollo, la vivienda es cada vez más inasequible para la población en general. Esto está empujando a las personas a viviendas inadecuadas y a

⁹ Véase Steven Jensen, Allison Corkery y Kate Donald, “Realizing rights through the Sustainable Development Goals: the role of national human rights institutions”, documento informativo del Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca y el Centro por los Derechos Económicos y Sociales, 2015. Disponible en www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelses/research/nhri_briefingpaper_may2015.pdf.

¹⁰ Defensoría del Pueblo, “Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado”, 2005, disponible en http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1058_GOB292.pdf; citado en Waterlex, “National human rights institutions and water governance: compilation of good practices”, 2014, pág. 20.

¹¹ Para más información sobre esta organización, véase www.justempower.org/movement-building.

asentamientos informales donde se enfrentan a la amenaza del desalojo forzoso debido a la inseguridad de la tenencia, lo que contribuye a aumentar el número de personas sin hogar.

28. La oferta de viviendas asequibles se ha reducido considerablemente debido a que los Gobiernos han venido reduciendo considerablemente sus asignaciones presupuestarias para vivienda social desde el decenio de 1980, y han dejado de centrarse en la función de proveedores para pasar a la de facilitadores (véase A/HRC/10/7, párr. 27). El informe de Housing Europe de 2017 sobre el estado de la vivienda en la Unión Europea concluyó que, con algunas excepciones, los proveedores de vivienda social tenían que “hacer frente a una menor financiación pública y depender más de la financiación privada” [cita traducida]¹². También encontró disminuciones significativas en la creación de viviendas sociales y observó, por ejemplo, que en Italia, la creación de viviendas sociales se había reducido a la mitad entre 2005 y 2014, al pasar de unas 9.000 unidades al año a 4.600; en España, había caído de 15.000 en 2005 a 2.500 en 2014; y en Irlanda había disminuido de 1.300 hogares en 2005 a apenas 350 en 2014¹³.

29. Para hacer frente a este déficit de vivienda social, muchos Estados recurren a la desregulación con objeto de promover el papel del sector privado para proporcionar viviendas. Esto ha motivado que se debilitara la protección de los alquileres, entre otras cosas en lo que se refiere a los contratos de arrendamiento a corto plazo y a los gastos de alquiler. A medida que aumenta la gentrificación de una zona, el aumento de los alquileres ha significado a menudo que los residentes establecidos en ella se han visto obligados a mudarse a otro lugar.

30. El acceso a la vivienda también se ve socavado por la financiarización de la vivienda como una mercancía y no como un lugar para vivir con dignidad. Los actores financieros mundiales están invirtiendo grandes cantidades de capital, apostando al aumento de los precios para asegurar y acumular riqueza. Esto ha aumentado el precio de la vivienda y lo ha dejado fuera del alcance de muchas personas. Los precios “ya no son proporcionales a los niveles de ingresos de los hogares, sino que están impulsados por la demanda de activos inmobiliarios entre los inversores mundiales” [cita traducida]¹⁴.

31. Para respetar el derecho internacional de los derechos humanos y cumplir el compromiso que figura en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, los Estados han de velar por la seguridad de la tenencia y proteger a los inquilinos contra alquileres o aumentos desproporcionados de estos, de conformidad con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También son pertinentes los Principios Rectores sobre la Seguridad de la Tenencia para los Pobres de las Zonas Urbanas (véase A/HRC/25/54). Los Estados también deben velar por la mejora de los asentamientos informales. Entre los ejemplos concretos de ello figura Kosovo¹⁵, donde en 2005 el Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Territorial desarrolló directrices para ayudar a los municipios a emplear la planificación territorial como medio de determinar y regularizar los asentamientos informales¹⁶. Las directrices y la Ley de Ordenación del Territorio establecen que la regularización debe incluir el acceso a infraestructura y servicios, y garantías de la tenencia de bienes inmuebles¹⁷.

¹² Housing Europe, “The state of housing in the EU 2017” (Bruselas, Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing, 2017), pág. 11.

¹³ *Ibid.*, pág. 23.

¹⁴ Véase la declaración formulada por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada durante el diálogo interactivo en el Consejo de Derechos Humanos el 1 de marzo de 2017. Disponible en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21264&LangID=E.

¹⁵ Todas las referencias a Kosovo del presente documento deben interpretarse de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

¹⁶ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Assessment of municipal responses to informal settlements in Kosovo” (Misión de la OSCE en Kosovo, 2011), págs. 6 y 7.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 5.

32. Para ayudar a proteger a los habitantes de la financiarización de la vivienda, la provincia de Columbia Británica en el Canadá introdujo una estrategia de vivienda en Vancouver que incluye un impuesto sobre las viviendas vacías, un tipo diferenciado de impuesto sobre bienes inmuebles para las viviendas de lujo, un impuesto sobre las operaciones especulativas de compraventa (“*flipping*”), un impuesto sobre la especulación inmobiliaria, restricciones a la propiedad para los residentes no permanentes y medidas para recuperar la diferencia resultante del aumento del valor de los bienes inmobiliarios como consecuencia de la recalificación (véase A/HRC/37/53, párr. 87)¹⁸.

33. Al objeto de reconocer el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda adecuada, muchas ciudades han puesto en marcha políticas del tipo “primero la vivienda” que trasladan a las personas de la calle y de los refugios directamente a una vivienda con protección de tenencia y les proporcionan acceso a servicios de apoyo, sin que tengan que cumplir ciertas condiciones, como aceptar el tratamiento de las adicciones. En la actualidad, la política “primero la vivienda” cuenta con el respaldo de numerosas organizaciones no gubernamentales como una práctica óptima que pueden utilizar los Gobiernos y los organismos que prestan servicios en su lucha para acabar con la falta crónica de hogar¹⁹.

C. Acabar con la pobreza en las ciudades mediante el trabajo decente

34. La protección del derecho de todas las personas al trabajo y de los derechos de estas en el trabajo es fundamental para aprovechar el potencial de la urbanización en la erradicación de la pobreza. Sin embargo, muchas de las personas que se trasladan a zonas urbanas son particularmente vulnerables a la discriminación y, por lo tanto, es probable que se vean obligadas a trabajar en condiciones peligrosas y precarias, sobre todo en la economía informal, y por salarios bajos que no son suficientes para hacerlas salir de la pobreza.

35. Las personas sin hogar, ya considerablemente rezagadas, a menudo sufren discriminación directa e indirecta en el acceso a un trabajo decente debido, entre otros factores, a la falta de dirección postal y de documentación oficial, o en razón de su aspecto. Para muchos, las únicas posibilidades son la venta ambulante o la mendicidad, que a menudo son criminalizadas y estigmatizadas por las administraciones de las ciudades, los Gobiernos nacionales y el público en general, por considerar que invaden el espacio utilizado para caminar y conducir. Los vendedores callejeros también suelen estar expuestos a la contaminación, a condiciones meteorológicas adversas y a la violencia.

36. Tanto las autoridades nacionales como las locales deben asegurar el acceso a un trabajo decente, lo que a su vez contribuye a prevenir la exclusión extrema y la pobreza, como el hecho de que las personas se queden sin hogar. Muchas de las medidas que hay que adoptar entran en el ámbito de la planificación territorial, como mejorar la accesibilidad de los sistemas de transporte público y edificios públicos y poner en contacto a los barrios marginales y los asentamientos informales con oportunidades de trabajo decente. Otra medida consiste en reforzar la legislación para que la flexibilidad del mercado laboral no reduzca la protección de los derechos de las personas en el trabajo. Entre otras posibles medidas figuran los incentivos fiscales para las empresas y organizaciones urbanas que den empleo a personas de grupos tradicionalmente marginados, mujeres, personas con discapacidad, migrantes y personas con un nivel socioeconómico bajo.

37. Las tendencias actuales de la desregulación están socavando el acceso al trabajo decente porque pueden dar lugar a un aumento de los contratos inseguros o precarios (véase A/HRC/37/32, párr. 46). Algunos Gobiernos también están simplificando la normativa en materia de salud y seguridad, al percibir que estas obstaculizan de forma injusta la actividad empresarial y frenando el crecimiento económico. La desregulación también puede hacer que descendan los salarios en las cadenas mundiales de suministro. Si bien los salarios mínimos bajos pueden ayudar a promover la competitividad económica, también se

¹⁸ Para más información, véase http://bcbudget.gov.bc.ca/2018/highlights/2018_Highlights.pdf.

¹⁹ Una organización no gubernamental de ese tipo es el Consejo Interinstitucional de los Estados Unidos sobre las Personas Sin Hogar. Véase www.usich.gov/tools-for-action/housing-first-checklist.

traducen en un aumento de la pobreza cuando no son suficientes para cubrir los gastos básicos de la vida, especialmente en las ciudades donde el coste de la vivienda está aumentando drásticamente²⁰.

38. La economía informal también debería tenerse en cuenta en la planificación territorial. Las ciudades se vuelven más inclusivas cuando los medios de vida formales e informales se integran en los planes económicos y urbanos locales. Por ejemplo, en la India se ha aprobado la Política Nacional de Vendedores Ambulantes Urbanos, en la que se reconoce que la venta ambulante es parte integrante del sistema de comercio y distribución minorista de las ciudades. A cambio de una cuota de inscripción, los vendedores ambulantes reciben reconocimiento jurídico y acceso a una serie de servicios cívicos tales como instalaciones para la eliminación de residuos sólidos, baños públicos, electricidad, agua e instalaciones de almacenamiento. Para proteger plenamente los derechos de los vendedores ambulantes, dichas políticas han de asegurar que el sistema de inscripción sea accesible y asequible para todos los vendedores callejeros²¹. También han de asegurarse de que las zonas donde se permite la venta sean seguras y ofrezcan un medio de vida adecuado. Asimismo, varias ciudades han tomado medidas para mejorar las condiciones de trabajo en la economía informal: en Lima, el Concejo Metropolitano ha aprobado una ordenanza del comercio ambulatorio por la que se aprueban licencias por un período de dos años, se promueve la formalización y el crecimiento del negocio del vendedor, y se busca desarrollar las capacidades de los vendedores al mismo tiempo que se protege su salud²².

D. Erradicación del hambre en las ciudades

39. Garantizar el acceso a alimentos nutritivos y a los medios para que las personas puedan alimentarse por sí mismas es un elemento fundamental de la efectividad del derecho a la alimentación. En las zonas urbanas, las personas dependen de forma predominante de la posibilidad de comprar alimentos y los que viven por debajo del umbral de pobreza pueden gastar hasta el 75% de sus ingresos solo para asegurarse de tener suficientes alimentos para comer²³, por lo que son extremadamente vulnerables a los cambios en los precios. La desregulación de los mercados de futuros de productos básicos ha dado lugar a la especulación por parte de los inversores internacionales en productos alimentarios, lo que ha contribuido al aumento de los precios de los alimentos²⁴. Así ocurrió especialmente en 2007 y 2008, cuando se produjeron fuertes fluctuaciones y subidas de precios que poco tuvieron que ver con la oferta real de alimentos²⁵. Desde entonces, varios Estados y organizaciones, como la Unión Europea, han limitado las apuestas financieras en contratos de alimentos y han aumentado la transparencia de las transacciones²⁶. Sin embargo, a la sociedad civil le preocupa que estas medidas no basten para proteger el derecho a la alimentación²⁷.

40. Además, muchas zonas urbanas carecen de acceso a lugares en los que la gente pueda comprar alimentos sanos, frutas y verduras a precios asequibles. Las grandes cadenas de supermercados tienen en esas zonas unos márgenes de beneficio reducidos y a menudo

²⁰ Véase David Cooper, “The minimum wage used to be enough to keep workers out of poverty—it’s not anymore”, Economic Policy Institute, 4 de diciembre de 2013. Disponible en www.epi.org/publication/minimum-wage-workers-poverty-anymore-raising/.

²¹ Véase Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, “what’s the right to the city? inputs for the New Urban Agenda”, pág.17. Disponible en www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C_digital-1.pdf.

²² Véase Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, “Focal Cities Lima”. Disponible en www.wiego.org/wiego/focal-cities-lima.

²³ Véase Mark Tran, “EU curb on food speculation gets qualified welcome from activists”, *Guardian*, 15 de enero de 2014.

²⁴ Ethical Consumer, “Banks betting on hunger”, mayo de 2013. Disponible en www.ethicalconsumer.org/ethicalreports/foodindustrysectorreport/foodspeculation.aspx.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Véase OXFAM International, “EU deal on curbing food speculation comes none too soon”, 15 de enero de 2014. Disponible en www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/eu-deal-curbing-food-speculation-comes-none-too-soon.

²⁷ *Ibid.*

son reacias a incurrir en gastos de construcción costosos o les preocupan los altos índices de criminalidad. Esto hace que los habitantes que carezcan de los medios financieros, los medios de transporte y el tiempo necesarios para acceder a alimentos frescos y saludables deban recurrir a restaurantes de comida rápida y a alimentos envasados saturados de calorías. Estas personas son más propensas a la obesidad y a emplear un mayor porcentaje de su tiempo y sus ingresos en comprar alimentos. Si bien ese fenómeno se había limitado normalmente a los países desarrollados, ahora se está convirtiendo en un problema en las ciudades africanas²⁸.

41. El contenido del derecho a una alimentación adecuada es particularmente pertinente cuando se emprende una planificación urbana para hacer frente al acceso limitado a alimentos nutritivos. El derecho a una alimentación adecuada es un derecho inclusivo que comprende el derecho a todos los elementos nutricionales que necesita una persona para llevar una vida sana y activa, y los medios para acceder a ellos. Por lo tanto, los alimentos deben estar disponibles y ser accesibles y adecuados. Las personas han de tener acceso a alimentos que satisfagan sus necesidades alimentarias, teniendo en cuenta la edad, las condiciones de vida, la salud, la ocupación y el sexo de la persona, entre otros factores. En la planificación urbana, se debe considerar la posibilidad de velar por que en todas las zonas de la ciudad se disponga de mercados de los agricultores locales, supermercados o tierras cultivables, a fin de erradicar los desiertos alimentarios.

E. Garantizar el acceso a los servicios, incluidos el agua, el saneamiento y la salud

42. Aunque la urbanización puede ayudar a aumentar el número de personas que tienen acceso a servicios esenciales, como el agua, el saneamiento y la salud, la forma de prestar esos servicios de manera segura, accesible, asequible, equitativa y sostenible es un reto importante. La complejidad del desafío se ve acentuada por el fuerte aumento de la población urbana, la inadecuación de las infraestructuras, las medidas de austeridad que han dado lugar a recortes en el gasto social y la privatización de los servicios de agua, saneamiento y salud. Los barrios y hogares pobres pueden quedar excluidos de la prestación de servicios debido a su incapacidad para pagarlos²⁹. Los asentamientos no planificados a menudo carecen de una infraestructura de agua y alcantarillado adecuada³⁰. Aun en caso de que exista acceso a agua corriente, es posible que sea necesario recorrer largas distancias a pie para llegar a la fuente de agua, que esta funcione solo una parte del tiempo, que haya largas colas o que las personas no se puedan permitir tomarse tiempo libre en el trabajo para acceder a estos servicios³¹. Por ejemplo, las personas que reciben servicios informales de agua a menudo pagan de cinco a diez veces más que las que están conectadas a los servicios formales³². A menudo se niega el acceso a la atención de la salud a los migrantes y refugiados, que son los que más probabilidades tienen de vivir en asentamientos informales, debido a su estatus migratorio. Las personas sin hogar también se encuentran con una serie de obstáculos para acceder a los servicios, especialmente el agua y el saneamiento. Además, es posible que no puedan acceder a los servicios de salud debido a la falta de una dirección postal y de documentación oficial, y pueden ser estigmatizados por los funcionarios públicos.

43. La carencia de un acceso asequible a los servicios puede dar lugar a la pobreza extrema. Los costos de la atención de la salud pueden conducir a gastos catastróficos que hundan a las personas en la pobreza. Si no se tratan, las enfermedades y las lesiones también pueden mermar la capacidad de las personas para trabajar y mantener a sus

²⁸ Véase Jane Battersby y Jonathan Crush, "Africa's urban food deserts", *Urban Forum*, vol. 25, núm. 2 (junio de 2014).

²⁹ Véase ACNUDH, "Baseline study on the human rights impacts and implications of mega-infrastructure investment", 2017.

³⁰ Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Cities and Children: The Challenge of Urbanisation in Tanzania* (Dar es Salam, UNICEF Tanzania, 2012).

³¹ *Ibid.*

³² Catarina de Albuquerque, *On the Right Track: Good practices in realising the rights to water and sanitation* (Lisboa, 2012), pág. 58.

familias. Además, las personas que ya viven en zonas urbanas más desfavorecidas tienen más probabilidades de estar expuestas a riesgos para la salud, como viviendas hacinadas en lugares peligrosos, incluidas zonas propensas a las inundaciones o vertederos de desechos tóxicos.

44. Un buen ejemplo de cómo afrontar estos múltiples problemas es el del servicio de salud pública de la ciudad de Reggio Emilia en Italia, que proporciona atención y tratamiento médico ambulatorios a los extranjeros, incluidos los migrantes que viven en situación irregular. Otras administraciones municipales también se han comprometido a prestar servicios a los inmigrantes indocumentados. En marzo de 2012, el gobierno metropolitano de Seúl anunció que prestaría asistencia médica a los migrantes que vivieran en situación irregular y que carecieran de acceso a la seguridad social y al seguro médico³³.

45. En Bangladesh, las organizaciones no gubernamentales han ayudado a facilitar el acceso de las personas que viven en asentamientos informales a servicios de suministro de agua y de saneamiento. Según la Relatora Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, las autoridades locales de Dhaka se mostraban reacias a instalar servicios en los asentamientos informales, ya que consideraban que ello podría considerarse una aceptación tácita de los asentamientos y dar lugar a que aumentase su número. Una organización trabajó con éxito con el gobierno local y el proveedor local de servicios para dar conexiones legales a los habitantes y, según se informa, su éxito dio lugar a un programa a mayor escala apoyado por un país donante (véase A/HRC/18/33/Add.1, párr. 45).

F. El logro de la inclusividad

46. Las ciudades tienen un gran potencial para permitir la movilización social a fin de lograr una mayor participación e influencia en la política y la formulación de políticas, también en relación con los marginados y excluidos³⁴. La mayor diversidad cultural que existe en las zonas urbanas puede diluir las normas sociales y los estereotipos de género y allanar el camino para asegurar la igualdad y la no discriminación sustantivas en el disfrute de todos los derechos humanos.

47. Este potencial positivo de la urbanización se ve frecuentemente socavado por procesos que conducen a la segregación urbana y espacial, con el riesgo de crear más pobreza, poner en peligro la seguridad de la tenencia y crear más asentamientos informales. Entre los problemas particulares figura el que los residentes urbanos acomodados se aislen de otras partes de las ciudades y vivan en barrios cerrados o vallados, rodeados de sistemas de seguridad privada. Estas “fronteras espaciales físicas concentran el privilegio y refuerzan las desigualdades, fragmentando la ciudad y socavando cualquier sentido de solidaridad entre los habitantes urbanos” [cita traducida]³⁵. También hacen que muchos de los responsables de la toma de decisiones queden distanciados de la vida real de muchos de sus electores.

48. La falta de vivienda asequible también socavó la inclusividad. Como se mencionó anteriormente, procesos como la gentrificación crean ciudades segregadas al expulsar a los pobres de los centros urbanos hacia la periferia, lo que les dificulta el acceso a los servicios esenciales y a un trabajo decente. Además, a raíz de las diversas crisis económicas y financieras, en las que muchos Estados asumieron pérdidas importantes sufridas en las instituciones financieras, los Gobiernos introdujeron reducciones en la cobertura y los montos de la seguridad social y aumentaron las sanciones por incumplimiento de las condicionalidades. Como consecuencia de ello, las personas se trasladaron a zonas más pobres donde las oportunidades de empleo decente son mucho más escasas.

³³ Véase Lee Woo-young, “Medical support set for undocumented migrants”, *Korea Herald*, 7 de marzo de 2012.

³⁴ Hábitat III, documentos temáticos: 1: Ciudades inclusivas, 2015, pág. 2. Puede consultarse en http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-1_Inclusive-Cities-SP.pdf.

³⁵ Véase Sheridan Bartlett, Diana Mitlin y David Sattertwate, “Urban inequities”. Disponible en www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/11/sherry-Barlet-Urban-Inequalities.pdf.

49. La planificación urbana tiene un impacto directo o indirecto en los derechos a la libertad de expresión, a la participación y al compromiso cívico. Si bien los espacios públicos permiten que las personas sigan estando comprometidas y reclamen la ciudad para sí, estos espacios están cada vez más privatizados, restringidos y vigilados³⁶. Las autoridades municipales también están respondiendo a las amenazas terroristas con una creciente militarización, especialmente en zonas públicas, lo que puede socavar aún más la libertad de reunión y de circulación de las personas, especialmente las que viven en la pobreza o los migrantes y refugiados que pueden ser perseguidos por su aspecto.

50. En algunos casos, la planificación urbana remodela intencionadamente los espacios públicos de manera que la libertad de asociación queda limitada. Además de contribuir a asegurar el bienestar y la salud, los espacios públicos ofrecen a las personas los medios para poder reunirse y hablar en gran número y participar en actividades culturales colectivas. Sin embargo, estos espacios se están privatizando cada vez más, lo que “pone en peligro los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión” [cita traducida]³⁷. Esta privatización limita el espacio en el que se practican los derechos humanos³⁸. Los espacios públicos han de ser gratuitos y seguros, y estar libres de barreras físicas, jurídicas y arquitectónicas, incluidas las que desalientan la presencia de personas sin hogar y de bajos ingresos (diseño preventivo o disuasorio) y dificultan que las personas con movilidad reducida, en particular las personas con discapacidad y las personas de edad, puedan circular libremente³⁹.

51. Los sistemas de transporte público también pueden exacerbar más la exclusión. En los asentamientos urbanos no planificados, a menudo el acceso al transporte público es limitado o inexistente. Los servicios de transporte público también pueden ser discriminatorios de forma indirecta, por ejemplo, cuando no tienen en cuenta las necesidades de determinadas comunidades, como las personas con discapacidad o las preocupaciones de las mujeres en materia de seguridad, o la necesidad de prestar servicios a las zonas más pobres de la ciudad.

52. Hay ejemplos válidos de iniciativas de autoridades estatales y de organizaciones de la sociedad civil a nivel central y local que pueden ayudar a que las ciudades desarrollen su potencial para crear sociedades más inclusivas. En Los Ángeles (Estados Unidos de América), el Sindicato de Pasajeros de Autobús, una organización de trabajadores pobres inmigrantes y que dependen del transporte público, se enfrentó con éxito a los prejuicios, basados en la ubicación, de los planes del Organismo de Tránsito Metropolitano para una red ferroviaria que daría servicio principalmente a la población suburbana y rica, y desatendería las necesidades más apremiantes de los trabajadores pobres del centro de la ciudad. El movimiento dio lugar a una orden judicial de 1996 por la que se exigía que el Organismo de Tránsito Metropolitano diera prioridad en sus presupuestos a la compra de nuevos autobuses, a la reducción de los delitos en las paradas de autobús y a las mejoras del diseño de las rutas de los autobuses y de los tiempos de espera⁴⁰.

G. Gobernanza participativa y responsable

53. La urbanización sostenible requiere la participación efectiva y real de las personas en cuanto que titulares de derechos, especialmente las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, en todas las etapas de los procesos de adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Con demasiada frecuencia, en los procesos de desarrollo urbano no se escuchan

³⁶ Véase Bradley L. Garrett, “The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand”, *Guardian*, 4 de agosto de 2015.

³⁷ Véase Gregory Smithsimon y Sharon Zukin, “The city’s commons: privatization vs. human rights”, en *The Future of Human Rights in an Urban World: exploring opportunities, threats and challenges*, Thijs van Lindert y Doukje Lettinga (eds.).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Véase la Declaración de Barcelona para Hábitat III: Espacios públicos, Barcelona, 4 y 5 de abril de 2016. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Barcelona-Declaration-S.pdf>.

⁴⁰ Véase Edward W. Soja, “The city and spatial justice”, *spatial justice*, núm. 1 (septiembre de 2009). Disponible en www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/.

las voces de los pobres, las personas que viven en barrios marginales y asentamientos informales, las mujeres, los niños, las minorías, los pueblos indígenas, los migrantes, las personas con discapacidad, los refugiados, las personas de edad y otras personas, lo que da lugar a un desarrollo que margina y discrimina aún más a los más necesitados. Las personas sin hogar corren un riesgo especial de quedar excluidas de los procesos políticos. La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada ha destacado cómo las personas sin hogar se vuelven mudas e invisibles y son desterradas a las periferias de las ciudades, fuera de la vista (véase A/HRC/31/54, párr. 88). Las dificultades para acceder a la justicia debido a la discriminación y la estigmatización, la falta de dinero para abonar los honorarios de los abogados y la falta de educación y/o conocimientos del derecho agravan aún más la exclusión de esas personas.

54. Los Gobiernos nacionales y las administraciones municipales han de velar por que todos los habitantes de una ciudad tengan acceso a procesos y mecanismos judiciales y no judiciales que hagan que los Estados rindan cuentas de sus obligaciones de hacer efectivos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Numerosos Estados han asegurado la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. En Francia, el derecho a la vivienda es un derecho social reconocido, consagrado en el preámbulo de la Constitución de 1946, y reafirmado y reforzado por una serie de leyes, entre ellas la Ley sobre el Derecho Exigible a la Vivienda, de 2008, que obliga al Estado a proporcionar soluciones de vivienda a los más vulnerables. La Constitución de Sudáfrica contiene una serie de derechos económicos, sociales y culturales y garantiza su justiciabilidad ante los tribunales. Esto también es de aplicación a nivel municipal: por ejemplo, en noviembre de 2012, la Provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que garantiza el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sostenible (véase A/HRC/28/62, párr. 62).

55. También hay numerosos ejemplos de organizaciones que proporcionan asistencia jurídica a los pobres del medio urbano, incluidas las personas sin hogar, para ayudarles a exigir sus derechos. Si bien las acciones de esas organizaciones son vitales, ello no menoscaba las obligaciones de los Estados, que están específicamente obligados a asegurar el acceso a la justicia, lo que debería incluir la prestación de asistencia jurídica a las personas que viven en la pobreza.

56. Otros mecanismos de rendición de cuentas son las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo, tanto a nivel Estatal como municipal, que pueden evaluar si se han cumplido o no las obligaciones en materia de derechos humanos, supervisar la aplicación de políticas y programas, y proporcionar vías de reparación, complementando así el sistema judicial oficial. Un ejemplo de comisión de derechos humanos a nivel de ciudad es el de Montreal, que ha establecido un *ombudsman* y ofrece capacitación en derechos humanos para los funcionarios municipales. En la ciudad de Gwangju (República de Corea), tras la aprobación de la Ordenanza de Derechos Humanos en 2009, las autoridades locales crearon la Oficina de Derechos Humanos y elaboraron un plan de acción municipal de derechos humanos a gran escala acompañado de un conjunto de 100 indicadores de derechos humanos.

57. También hay numerosos ejemplos de Estados y administraciones municipales que han mejorado la participación efectiva y significativa de todos los habitantes de las ciudades en la gobernanza urbana, en reconocimiento de la meta 11.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la que los Estados se comprometieron a aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países. El artículo 184.1 de la Constitución de Kenya establece que “la legislación nacional dispondrá la gobernanza y la gestión de las zonas y ciudades urbanas y en particular ... determinará la participación de los residentes en la gobernanza de las zonas y ciudades urbanas” [cita traducida]. Varias autoridades locales y nacionales también están introduciendo la elaboración participativa de presupuestos. En el Brasil, los gobiernos municipales pueden adoptar voluntariamente un programa conocido como “presupuesto participativo”, que permite a los ciudadanos decidir cómo asignar los fondos públicos. Los municipios que han adoptado la presupuestación participativa han gastado más en educación y saneamiento y han experimentado una

disminución visible de la mortalidad infantil⁴¹. Para que sean plenamente participativos, esos planes deben involucrar a todos los habitantes de las ciudades, sea cual sea su estatus migratorio, a fin de asegurar la inclusión de los más marginados y vulnerables, especialmente las personas sin hogar y las que viven en condiciones inaceptables. También debe existir una clara transparencia y acceso a la información para todos.

H. Sostenibilidad ambiental

58. La protección de la sostenibilidad ambiental es un elemento clave para asegurar un desarrollo inclusivo y sostenible. En la Agenda 2030 los Estados se comprometen a aumentar la resiliencia de las sociedades y los ecosistemas ante los peligros, las conmociones y las tensiones y a reducir los riesgos y las vulnerabilidades de las personas más marginadas.

59. Dada su alta concentración de población e infraestructuras, las ciudades se ven particularmente afectadas por los desastres y el cambio climático. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en el plano mundial, el 80% de las ciudades más grandes del mundo son vulnerables a efectos graves de terremotos, el 60% corren el riesgo de sufrir marejadas ciclónicas y tsunamis y todas se enfrentan a nuevos efectos del cambio climático, como el impacto del aumento de las temperaturas en la salud. Las personas que viven en la pobreza se ven especialmente afectadas, ya que es más probable que vivan en edificios peligrosos. También es más probable que trabajen al aire libre en condiciones peligrosas y expuestas a los elementos, y a menudo su acceso a la información y a los recursos necesarios para adaptarse es limitado.

60. Es fundamental un enfoque basado en los derechos humanos para aumentar la resiliencia de las sociedades, las economías y el medio ambiente urbanos a fin de que puedan resistir las crisis, hacer frente a la incertidumbre y gestionar los riesgos. Ese enfoque se basa en la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos e incluye hacer que las personas ocupen un lugar central, abordar las causas profundas de las vulnerabilidades y asegurar la rendición de cuentas y el acceso a vías de reparación (véase A/HRC/37/30, párrs. 39 a 49). Los órganos de derechos humanos han subrayado que los Estados tienen el deber de proteger a los ciudadanos contra un deterioro previsible de los derechos humanos por daño ambiental, con independencia de que los Estados causen o no directamente el daño. Ejemplo de ello es una causa examinada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con un alud de lodo en el Cáucaso que mató a varios habitantes de la ciudad de Tyrnauz⁴². El Tribunal sostuvo que, por más que el Gobierno no hubiese provocado el alud, tenía la responsabilidad de adoptar medidas preventivas adecuadas para salvaguardar la vida de quienes estaban bajo su jurisdicción.

61. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente tiene aspectos comunes con muchas de las cuestiones planteadas en el presente informe, como asegurar la participación en la gobernanza urbana y el acceso a la información, la disponibilidad de viviendas seguras que, por ejemplo, eviten que las personas tengan que vivir en llanuras inundables, y condiciones de trabajo decentes. La sociedad civil puede desempeñar un papel clave en la tarea de promover la participación de las comunidades afectadas. Por ejemplo, junto con organizaciones locales asociadas, el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo ayuda a las comunidades urbanas pobres de la región a documentar sus propias experiencias en relación con el cambio climático y abogar por que estas se tengan en cuenta. Tras la realización de su propia investigación, una comunidad en Filipinas aprobó una resolución para prevenir las prácticas pesqueras destructivas y ahora exige que las personas se ajusten a calendarios de caza y pesca estrictos (véase A/HRC/28/61, párr. 94).

⁴¹ Véase Brian Wampler y Mike Touchton, "Brazil let its citizens make decisions about city budgets. Here's what happened", *Washington Post*, 22 de enero de 2014.

⁴² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Budayeva and others v. Russia*, demanda núm. 15339/02 (2008).

IV. Conclusión y recomendaciones

62. Los derechos humanos son fundamentales para asegurar una urbanización que sea sostenible y socialmente inclusiva, promueva la igualdad, luche contra la discriminación en todas sus formas y empodere a las personas y las comunidades. Al mismo tiempo, la urbanización ofrece un potencial en gran medida no explotado para la protección y promoción de los derechos humanos de todos los habitantes de las ciudades, al convertir a las ciudades en lugares de igualdad de oportunidades, donde todas las personas puedan vivir con seguridad, paz y dignidad.

63. Tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible como la Nueva Agenda Urbana exigen que nadie se quede atrás. La manifestación más visible de los que se quedan atrás es el creciente número de personas que viven en condiciones inaceptables, entre las que figura estar sin hogar.

64. Por lo tanto, es importante fomentar la coherencia y las sinergias entre los derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana a fin de fortalecer los derechos humanos y la urbanización sostenible en todo el mundo. En la aplicación y supervisión de las dos Agendas en relación con los derechos humanos se requiere:

a) Velar por que la legislación, las políticas y los programas nacionales y locales reconozcan y aseguren la justiciabilidad en los tribunales de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales;

b) Reconocer que la vivienda y la tierra no son simples mercancías y garantizar la seguridad de la tenencia para todas las personas y la función social de la vivienda, la tierra y la propiedad en la legislación y las políticas;

c) Velar por que la planificación urbana y territorial respete, proteja y haga efectivos los derechos humanos. Los profesionales deben conocer las normas y principios de derechos humanos y trabajar en estrecha colaboración con la sociedad civil;

d) Abordar el problema de las personas sin hogar y los desalojos forzados con una estrategia intersectorial basada en los derechos humanos. Esto ha de incluir ocuparse de sus causas estructurales, incluidas la mercantilización y la financiarización de la vivienda. A este respecto, los Estados deben examinar las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada;

e) Asegurar la participación libre, activa y significativa de todos, en particular de los más marginados, en todas las políticas y programas urbanos, incluidas la planificación territorial y la elaboración de presupuestos. Para ello es necesario implicar a los habitantes en las primeras etapas de los procesos y defender los derechos y libertades fundamentales, en particular los derechos a la libertad de expresión y de reunión, a la información y al voto;

f) Reforzar la rendición de cuentas de las autoridades en lo que se refiere al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos de todos los habitantes de las ciudades. Esto incluye articular claramente las responsabilidades de los gobiernos nacionales y locales para asegurar la efectividad de los derechos humanos y proporcionarles los recursos necesarios;

g) Poner fin a las leyes y políticas que puedan dar lugar a la criminalización de las personas que viven en la pobreza, incluidas las que viven en asentamientos informales y las personas sin hogar;

h) Garantizar el acceso a todos los servicios, incluidos el suministro de agua y el saneamiento, a todos los habitantes de las zonas urbanas, con inclusión de las personas sin hogar o que vivan en asentamientos informales;

i) Velar por que los modelos de financiación urbana se basen en los derechos humanos. Estos modelos han de ser: i) producto de procesos transparentes y participativos, para asegurar que beneficien a los más pobres y marginados; y ii) equitativos y no discriminatorios, con garantías para todos de acceder a los servicios financieros, con independencia de los ingresos, el género, la geografía, la edad y otras consideraciones.
